

Zwei Regierungswechsel und ein Urteil: die Philippinen und Taiwan im Konflikt um das Südchinesische Meer

Kreuzer, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kreuzer, P. (2016). *Zwei Regierungswechsel und ein Urteil: die Philippinen und Taiwan im Konflikt um das Südchinesische Meer*. (HSFK-Report, 10/2016). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49021-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 10/2016

Zwei Regierungswechsel und ein Urteil: Die Philippinen und Taiwan im Konflikt um das Südchinesische Meer

Peter Kreuzer

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK • Baseler Straße 27–31 • D-60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49 (0) 69 95 91 04-0 • Fax: +49 (0) 69 55 84 81

E-Mail: kreuzer@hsfk.de • Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-946459-08-8

€ 6,-

Zusammenfassung

In den letzten fünf Jahren eskalierten die Territorialkonflikte zwischen der Volksrepublik China und anderen Anrainerstaaten des Südchinesischen Meeres. China scheint immer mehr gewillt, seine Ansprüche notfalls mit massivem Druck durchzusetzen.

Am 12. Juni 2016 veröffentlichte der Ständige Schiedshof in Den Haag seinen Schiedsspruch in einem Verfahren, das von den Philippinen beantragt und von der VR China abgelehnt wurde. Er behandelte darin eine Reihe rechtlicher Fragen zu den Grundlagen der chinesischen Ansprüche, zum Status der Inseln, Felsen, Riffe und Atolle in den Spratly-Inseln und nahm eine rechtliche Beurteilung des chinesischen Verhaltens vor Ort vor. Der Schiedsspruch entzog einem großen Teil der chinesischen Ansprüche den Boden, indem er die von China behaupteten historischen Rechte über große Teile des Südchinesischen Meeres als nicht mit der Seerechtskonvention vereinbar erklärte und darüber hinaus allen Erhebungen der Spratly-Inseln den völkerrechtlichen Status von Inseln absprach und sie zu Felsen „degradierte“. Zwar kann China auch weiterhin die Souveränität über die „Felsen“ beanspruchen, die Ansprüche auf eine exklusive ökonomische Nutzung weiter Teile des Südchinesischen Meeres sind dadurch jedoch hinfällig.

Trotz seiner Eindeutigkeit bietet der Schiedsspruch keine Lösung des Konflikts, weil China ihn nicht anerkennt und es keine Möglichkeit gibt, ihn durchzusetzen. Die Philippinen mögen Recht bekommen haben, allerdings ist nun der Ball wieder im Spielfeld der internationalen (Macht-)politik, innerhalb derer dem internationalen Recht im Allgemeinen und dem Urteil eines internationalen Gerichts im Besonderen nur begrenzte Bedeutung zukommen, wenn diese mit zentralen Interessen einer Großmacht kollidieren.

Vor dem Hintergrund dieses Urteils und der Spannung zwischen Recht und Macht in den internationalen Beziehungen, fragt der Report danach, wie zwei kleine, aber für den Fortgang des Konflikts um das Südchinesische Meer *zentrale* Akteure, die Philippinen und Taiwan, die mehr als alle anderen direkt vom Urteil betroffen sind, nun mit der neuen Situation umgehen sollen. In beiden Ländern kamen diesen Sommer neue Regierungen an die Macht, deren außenpolitische Zielsetzungen und Strategien sich sichtlich von denen ihrer Vorgänger unterscheiden.

Der Report analysiert, welche Strategien die philippinischen und taiwanesischen Regierungen seit der Jahrtausendwende gegenüber der Volksrepublik China verfolgt haben und skizziert die bisherigen Positionen der neuen Regierungen unter Rodrigo Duterte und Tsai Ing-wen.

Die Analysen der philippinischen und taiwanesischen Politik verdeutlichen, dass eine kooperative und konsensorientierte Position wie die von Gloria Macapagal-Arroyo in den Philippinen (2001–2010) und Ma Ying-jeou in Taiwan (2008–2016), die den rigiden Paradigmen chinesischer Politik entgegenkommt, bilaterale Konfliktniveaus deutlich reduzieren kann. Sie ermöglicht auch andere positive Entwicklungen im Interesse der kleinen Länder, ohne dass diese auf eigene substanzielle Positionen oder real existierende Handlungsoptionen verzichten müssten.

In der Frage, ob der Schiedshof mit der Aberkennung des Inselstatus für Taiping, die größte der Spratly-Inseln, über das Ziel hinausgeschossen ist, treffen sich die Interessen Chinas und Taiwans mit denen einer Reihe führender westlicher Industrieländer mit kolonialer Vergangenheit. Diese kontrollieren in vielen Weltregionen kleinste Erhebungen, auf deren Grundlage sie die exklusive ökonomische Kontrolle über riesige Meeresgebiete beanspruchen. Ohne Doppelstandards kann keines dieser Länder von China und Taiwan die Befolgung des Urteils erwarten, solange es nicht selbst in ähnlich gelagerten Fällen auf die eigenen Territorien verzichtet. Da dies kaum der Fall sein dürfte, ist zu erwarten, dass diese Länder eine entsprechende Argumentation Chinas und Taiwans tolerieren werden. Dies erhöht die langfristigen Chancen auf eine Regelung, die das Urteil berücksichtigt, aber in Teilen davon abweicht.

Die neue philippinische Regierung hat schon deutlich zu erkennen gegeben, dass sie das Urteil zwar zur Kenntnis nimmt, aber vor allem ein Interesse an einer Verbesserung der bilateralen Beziehungen zu China sowie an bilateralen Gesprächen hat, die für die Philippinen einen greifbaren Nutzen generieren. In diese Richtung gilt es weiter voranzuschreiten.

Allerdings bedarf es hierzu chinesischer Kooperation. Es ist zu hoffen, dass China erkennt, dass sich der neuen Duterte-Regierung nur ein beschränktes Zeitfenster für Verhandlungen eröffnet hat. Zeitigen die Verhandlungen in absehbarer Zeit keine praktischen Erfolge, wird der populistische Druck sehr schnell wieder zunehmen, zur konfrontativen Linie seines Vorgängers Aquino zurückzukehren. Grundlegende Regelungen sind freilich keine Sache von Monaten. Insofern bedarf es zeitnaher Verhandlungen über praktische, kurzfristig regelbare „Übergangslösungen“, etwa für die Fischerei in umstrittenen Gebieten, oder für die chinesische finanzielle Unterstützung philippinischer Infrastrukturprojekte.

So hängt letztlich alles daran, dass Beijing die Reaktionen der zwei kleinen Gegenüber auf den Schiedsspruch als Chance begreift, im Rahmen eines (geschrumpften) Möglichkeitsraums zu kooperativen Beziehungen zu kommen, die allen Seiten gesichtswahrende Kompromisse ermöglichen und China die Option auf eine ausschließliche Wirtschaftszone, generiert durch die Taiping-Insel, offenhält.

Inhalt

1. Einleitung: Die Philippinen und Taiwan nach dem Urteil des Schiedshofs	1
2. Ein Schiedsspruch, aber keine Lösung	3
3. Die Philippinen zwischen Kooperation und Konfrontation mit China im Südchinesischen Meer	6
3.1 Die Regierung von Macapagal-Arroyo: Kooperation mit dem großen Nachbarn	7
3.2 Die Regierung Aquino: Konfrontation mit dem großen Nachbarn	11
3.3 Die Regierung Duterte: Die Suche nach einem neuen Weg	13
4. Taiwans Strategien der Selbstbehauptung gegen den großen Bruder	16
4.1 Die bilateralen Beziehungen bis zur Wahl Ma Ying-jeous 2008	17
4.2 Die bilateralen Beziehungen unter Ma Ying-jeou 2008-2016	22
4.3 Die neue Regierung unter Präsidentin Tsai Ing-wen	24
4.4 Das Urteil als Chance für einen informellen Konsens von 2016?	26
5. Wie umgehen mit China?	29
5.1 Die VR China: Vom Mangel an Empathie	29
5.2 Die Philippinen: Von der „Megafon-Diplomatie“ zu geheimen Verhandlungen	30
5.3 Taiwan: Zur Praxis eines möglichen Konsenses im Jahr 2016	33
Literatur	35

1. Einleitung: Die Philippinen und Taiwan nach dem Urteil des Schiedshofs

Im Südchinesischen Meer verschärfte sich in den letzten Jahren der Konflikt zwischen der Volksrepublik (VR) China und insbesondere den Philippinen, aber auch den anderen Staaten, die Ansprüche auf Territorien und Souveränitätsrechte innerhalb weitreichender ausschließlicher Wirtschaftszonen (AWZ) beanspruchen.

China scheint in den letzten Jahren zunehmend darauf zu setzen, durch aggressives Handeln vor Ort Fakten zu schaffen und die anderen Anspruchsteller aus der Region zu verdrängen. Gegen die chinesische Position erhebt sich verschärfter Widerstand. Am prominentesten wurde dieser durch die philippinische Entscheidung von 2013 sichtbar, ein Schiedsverfahren vor dem Ständigen Schiedshof in Den Haag anzustrengen, das im Wesentlichen darauf abzielte, die chinesischen Ansprüche als unrechtmäßig zu entlarven und China als aggressive Macht bloßzustellen.

Implizit zielte die philippinische Initiative auch gegen Taiwan, d.h. die Republik China, das ähnlich weitreichende Ansprüche wie die VR China erhebt. Obgleich Taiwan in den Auseinandersetzungen der letzten Jahre vor Ort kaum eine Rolle gespielt hat, ist es aus mehreren Gründen insbesondere für die VR China von großer Bedeutung. Zum einen hat die Republik China seit den 1930er Jahren die rechtlichen Grundlagen für die Ansprüche gelegt, die seit Jahrzehnten von den Regierungen in Beijing und in Taipeh vorgetragen werden. Es war auch die Republik China, die 1948 die inzwischen berüchtigte „Neun-Striche Linie“¹ (*nine-dash line*) vorstellte, mit der auf rechtlich unklare Weise die chinesischen Ansprüche im Südchinesischen Meer bestimmt werden. Darüber hinaus waren es Truppen der Republik China, die Ende der 1940er Jahre erstmals auf die Spratly-Inseln vorstießen und 1956 die größte der Spratly-Inseln, die sogenannte Taiping-Insel, besetzten. Taiwan hält diese Insel seitdem ununterbrochen besetzt und liefert damit den wichtigsten Beleg dauerhafter chinesischer „effektiver Kontrolle“ in dieser Region.

Am 12. Juli 2016 veröffentlichte der Ständige Schiedshof sein Urteil in dem von den Philippinen angestregten Verfahren. Auf über 500 Seiten legte er dar, dass der größte Teil der seit Jahrzehnten von China vorgetragenen Ansprüche nicht mit dem internationalen Recht vereinbar und damit nichtig ist. China hatte die Zuständigkeit des Gerichts bestritten und am Verfahren nicht teilgenommen. Es erkennt dementsprechend das Urteil nicht an. Die Konfliktbearbeitung ist daher nach der Entscheidung nicht leichter geworden. Vielmehr ist

1 Dabei handelte es sich um eine Karte, auf der die Ansprüche mit einer unterbrochenen, aus elf kurzen Strichen bestehenden Linie entlang der philippinischen, malaysischen und vietnamesischen Küste skizziert sind. Die VR China strich aus Rücksichtnahme auf die nordvietnamesischen Rebellen Anfang der 1950er Jahre die zwei Striche im Golf von Tonkin, wodurch die später berühmte „nine-dash line“ entstand. 2009 legte die VR China eine neue Version dieser Karte vor, die dichter entlang der vietnamesischen Küste verläuft. Später folgte eine weitere Version, die wieder einen Strich mehr enthielt. Da sich im allgemeinen Sprachgebrauch die Bezeichnung „nine-dash line“ eingebürgert hat, wird sie auch hier – unterschiedslos – für die entsprechenden Karten der beiden chinesischen Staaten benutzt.

gänzlich unklar, wie es nun nach einem Urteil, das nicht durchgesetzt werden kann, weitergeht.

Vor diesem Hintergrund erhalten die vor Kurzem direkt aufeinander folgenden Regierungswechsel in Taiwan und den Philippinen eminente Bedeutung. In Taiwan trat mit Tsai Ing-wen am 20. Mai die Repräsentantin der bisherigen Oppositionspartei, der Democratic Progressive Party (DPP), das Amt als Präsidentin des Landes an. Anders als ihr Vorgänger Ma Ying-jeou akzeptiert Tsai Ing-wen nicht explizit den sogenannten 1992-Konsens: die chinesische Prämisse gedeihlicher Beziehungen zwischen den zwei konkurrierenden chinesischen Regierungen auf den beiden Seiten der Taiwanstraße. Danach gibt es nur *ein* China, zu dem auch Taiwan gehört, was eine Unabhängigkeit Taiwans von der VR China ausschließt. Die DPP hat genau diese Unabhängigkeit aber seit vielen Jahren als (Fern-)ziel in ihrem Parteiprogramm. Auch erscheint fraglich, ob eine DPP-Regierung längerfristig an den taiwanesischen Ansprüchen im Südchinesischen Meer festhalten wird. In den Philippinen trat mit Rodrigo Duterte am 30. Juni ein Provinzpolitiker aus dem Süden des Landes das Präsidentenamt an. Duterte signalisierte wiederholt eine kritische Haltung zur China-Politik seines Vorgängers Aquino, die den kleinen Philippinen zwar einen juristischen Sieg einbrachte, aber auch die seit vielen Jahren schlechtesten Beziehungen zum großen Nachbarn. Anders als Aquino zielt die neue Duterte-Regierung auf gutnachbarschaftliche Beziehungen und die Aufnahme bilateraler Verhandlungen mit China über die konkurrierenden Ansprüche im Südchinesischen Meer.

Die Dynamiken der nächsten Jahre werden zu einem bedeutenden Maß davon abhängen, wie die VR China und die neuen Regierungen der Philippinen und Taiwans mit der Entscheidung des Schiedshofs umgehen. Jedes der kleinen Länder kann über eigenes unilaterales Handeln den Konflikt deutlich verschärfen. Im Falle einer Publicity-orientierten philippinischen Strategie, die darauf abzielt, China durch Aktionen vor Ort zurückzudrängen, würde China sicherlich mit gesteigertem Durchsetzungswillen reagieren. Dann könnten auch die USA kaum anders, als auf der philippinischen Seite Position zu beziehen, wollen sie nicht ihren bisherigen normativen Standpunkt aufgeben, wonach dem Urteil Folge zu leisten ist und Macht nicht über Recht triumphieren darf. Sollte die neue taiwanesishe Regierung auf die Ansprüche Taiwans verzichten, wäre in Anbetracht der bestenfalls vagen Anerkennung des Konsenses von 1992 durch die neue Regierung eine mehr oder weniger dramatische Verschlechterung der Beziehungen zur VR China erwartbar. Das würde die USA als Garantiemacht der Sicherheit Taiwans zur Positionsbestimmung gegen die VR China nötigen. Im Effekt resultierte so eine Vertiefung der Konfrontation, eine Verschärfung der Eskalation und eine verstärkte faktische sicherheitspolitische Eindämmung der VR China, die ihrerseits erwartbar mit gesteigerten Rüstungsausgaben, einer gestärkten nationalistischen Selbstbehauptung und einer Reihe von provokativen Handlungen vor Ort antworten würde.

Der Report geht der Frage nach, welche Strategien für die Philippinen und Taiwan am Erfolg versprechendsten für einen konstruktiven Umgang mit der aufstrebenden Großmacht China sind, die durch das Urteil in ihrem Selbstbewusstsein verletzt wurde. Im Zentrum der Analyse stehen also die Optionen des derzeit zentralen Gegenspielers Chinas, der Philippinen, und die des wichtigsten „Kooperationspartners“, Taiwan.

Einleitend folgt ein knapper Überblick über die wichtigsten Inhalte des Schiedsspruchs und eine Skizze einiger über die Region hinausgehender Implikationen des Urteils.

Im Hauptteil des Reports wird die Grundlage dafür geschaffen, Handlungsoptionen der zwei kleinen Konfliktparteien abzuschätzen. Hierzu werden in Kapitel 3 und 4 zunächst die Handlungsmuster der vergangenen philippinischen und taiwanesischen Regierungen und ihre Effekte auf chinesisches Handeln analysiert. Darüber hinaus skizziere ich die bisherigen Positionierungen der seit Mai bzw. Ende Juni amtierenden neuen Regierungen und die entsprechenden Reaktionen aus Beijing. Das Kapitel zu Taiwan (4) enthält neben den Ausführungen zum Südchinesischen Meer noch eine knappe Darstellung des Umgangs verschiedener taiwanesischer Regierungen mit dem sogenannten „Konsens von 1992“, wonach es nur ein China gibt, zu dem Taiwan gehört.²

Auf dieser Basis wird im abschließenden Kapitel (5) ein Szenario mit dem Ziel einer De-eskalation des Konflikts entwickelt, das sowohl das chinesische Bedürfnis nach Gesichtswahrung als auch die Interessen der zwei kleinen Konfliktparteien berücksichtigt.

2. Ein Schiedsspruch, aber keine Lösung

Am 12. Juli 2016 legte der Ständige Schiedshof seinen Schiedsspruch zu den von den Philippinen vorgelegten Fragen vor. Er stellt fest, dass alle von China behaupteten historischen Rechte auf Gewässer im Südchinesischen Meer insoweit nichtig sind, als sie über die durch das Seerechtsübereinkommen von 1982 garantierten Rechte hinausgehen. Der Schiedshof erklärte, dass im völkerrechtlichen Sinn keiner der Erhebungen in den Spratly-Inseln der Status einer Insel zukommt, sondern alle als Felsen zu gelten haben, da sie im natürlichen Zustand keine dauerhafte menschliche Besiedelung erlauben. Dadurch würde China alle möglichen Ansprüche auf umfangreiche exklusive Wirtschaftszonen, wie sie Inseln, aber eben nicht Felsen generieren, verlieren. Darüber hinaus schloss der Ständige Schiedshof, dass China mit seinem Handeln vor Ort mehrfach und seit langem philippinische Rechte und internationale Verpflichtungen zum Schutz der Umwelt verletzt habe. Da der Schiedshof das 1994/1995 von China besetzte Mischief Reef zu einer „nur bei Ebbe trockenfallenden Erhebung“ erklärte, bestimmte er, dass diese und eine weitere von China beanspruchte Erhebung keine Einschränkung der philippinischen ausschließlichen Wirtschaftszone darstellen und China auf die beiden Erhebungen keine Rechte beanspruchen.³

2 Ob es diesen Konsens tatsächlich gab oder ob er eine nachträgliche Konstruktion ist, tut nichts zur Sache. Zentral ist, dass seine Anerkennung aus VR-chinesischer Sicht die *Conditio sine qua non* gutnachbarschaftlicher Beziehungen ist. Während mithin die Qualität der sino-philippinischen Beziehungen weitestgehend von dem Konflikt um Territorien und maritime Rechte im Südchinesischen Meer abhängt, spielte dieser in den Beziehungen zwischen Taiwan und der VR China gegenüber dem Konsens von 1992 nur eine untergeordnete Rolle.

3 Die Zusammenfassung des Urteils findet sich auf der Website des Ständigen Schiedshofs: <http://bit.ly/29KQ1gF>. Für das vollständige Urteil siehe: <http://bit.ly/29AUzDE>.

Mit der Klassifizierung als „Fels“ verliert auch die von Taiwan seit 1956 besetzte, größte der Spratly-Inseln an Bedeutung: die Taiping-Insel. Bislang war allgemein angenommen worden, dass zumindest diese geologische Insel auch völkerrechtlich als Insel zu kategorisieren sei. Taiwan hat in den letzten Jahren internationale Wissenschaftler und andere Beobachter zu Besuchen vor Ort eingeladen, um nachzuweisen, dass die Insel nicht nur über ausreichende Wasservorräte verfügt, sondern auch genügend Nahrungsmittel produziert, die eine begrenzte Bevölkerung dauerhaft versorgen können. Davon unbeeindruckt entzog der Gerichtshof der Taiping-Insel ebenfalls den völkerrechtlichen Status einer Insel.

Obgleich damit das Gericht *de facto* mit einem Federstrich große Teile der chinesischen Ansprüche für nichtig erklärte, kann nicht von einer Lösung des Konflikts gesprochen werden, da die VR China das Urteil nicht anerkennt und keine Möglichkeiten zur Durchsetzung des Schiedsspruchs existieren. Außerdem konnte das Gericht nur Fragen verhandeln, die nicht speziell darauf gerichtet waren, über Souveränitätsansprüche zu entscheiden. Solche Fragen sind ausgeschlossen, weil China 2006, (wie viele andere Staaten zuvor auch,) eine Erklärung hinterlegte, in der es den vom Seerechtsübereinkommen vorgesehenen Verfahren der Streitbeilegung für mehrere Arten von Streitigkeiten, darunter auch Streitigkeiten über Grenzziehungen nicht zustimmt.

Mithin bleibt offen, wer über die vielen, nun im völkerrechtlichen Sinn zu Felsen degradierten Inseln rechtmäßig die Souveränität beanspruchen kann. Hierzu ist der „Rechtsweg“ *de facto* ausgeschlossen, da nicht anzunehmen ist, dass sich die, je nach Erhebung zwei drei oder vier, Anspruchsteller auf ein gemeinsames Verfahren verständigen können. Dass es sich hinfort nur noch um die Souveränität über kleinste Territorien und die darüber generierten 12 Seemeilen breiten Territorialgewässer handelt, könnte die Eskalationsdynamiken jedoch dämpfen. Kann eine Insel im Idealfall eine exklusive Wirtschaftszone von über 431.000 km² generieren, so garantieren Felsen ihrem Souverän im besten Fall eine unbeschränkte Souveränität über 1.551 km².

In Anbetracht der Weigerung Chinas, die Zuständigkeit und das Urteil des Ständigen Schiedshofs anzuerkennen, stellt sich in einem breiteren Sinn die Frage danach, wie sich Recht und Macht in der internationalen Politik zueinander stellen. Das Beispiel anderer Großmächte, die ihre vitalen Interessen durch internationales Recht gefährdet sahen, spricht nicht für eine Durchsetzung des Rechts. So verurteilte der Internationale Gerichtshof (IGH) 1986 die USA unter anderem wegen der Verminung nicaraguanischer Häfen im sogenannten Contra-Krieg. Die Analogie zum gegenwärtigen Fall ist augenscheinlich. Zunächst hatte Nicaragua den Fall 1984 vor den IGH gebracht. Nachdem der IGH gegen amerikanischen Widerstand seine Zuständigkeit erklärt hatte, reagierten die USA, indem sie ihre frühere Zustimmung zur obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH zurückzogen (Department of State 1985) und sich konsequent dem Verfahren verweigerten. Das Urteil von 1986, das die USA der Völkerrechtsverletzung schuldig sprach und zu Reparationszahlungen verpflichtete,⁴ erkannten sie nicht an. Versuche Nicaraguas, über den Sicherheitsrat Druck auf die USA auszuüben, blockierten sie mit ihrem Veto. Gleichzeitig partizipieren

4 Der Urteilstext des Internationalen Gerichtshofs findet sich unter: <http://bit.ly/UZKdmh>.

die USA an prominenter Stelle aktiv an der internationalen Gerichtsbarkeit. So sind sie die Nation, die bis 2004 am häufigsten an Verfahren des IGH beteiligt war. Von insgesamt 105 Fällen, die dem IGH zwischen 1946 und 2004 unterbreitet worden waren, traten die USA in 21 Fällen als Konfliktpartei auf. Darüber hinaus waren sie an fast allen Fällen beteiligt, in denen der IGH für eine gutachterliche Stellungnahme angefragt wurde (Murphy 2009: 34). Nur im skizzierten Nicaragua-Fall und einem weiteren Fall haben sich die USA dem Gericht verweigert und das Urteil ignoriert. Dies zeigt, dass internationale Gerichtsbarkeit gegenüber Großmächten zwar ihre Grenzen hat, gleichzeitig jedoch auch, dass sich ihr in der Regel selbst Großmächte unterwerfen und die Urteile anerkennen, solange diese nicht aus ihrer Sicht vitale Interessen infrage stellen.

In diesem Sinn ist auch das aktuelle Urteil zu interpretieren. Es ist nicht zu erwarten, dass China es in absehbarer Zeit anerkennt. Trotzdem sollte die Reaktion auf diese Verweigerungshaltung gemäßigt ausfallen, weil dies wie bei anderen Großmächten eine Ausnahme von der allgemeinen Regelbefolgung darstellt, die dadurch nicht infrage gestellt ist.

Darüber hinaus schafft solch ein Urteil ein normatives Korsett, das in einem Umfeld, das durchgängig von staatlicher Interessenmaximierung geprägt ist, längerfristig durchaus eine gewisse Wirkung entwickeln kann. Bislang haben alle Länder, die über kleinste Territorien abseits ihrer Küsten verfügen, den vagen Artikel 121 des Seerechtsübereinkommens, durch den Inseln von Felsen differenziert wurden, unilateral zu ihren Gunsten interpretiert. Nun bietet der vom Ständigen Schiedshof entwickelte Kriterienkatalog erstmals einen präzisen, im Einzelfall prüfbaren Rahmen für diese in ihren Auswirkungen dramatische Differenzierung, die im Seerechtsübereinkommen rechtlich nur vage gefasst war. Eine allgemeine Anwendung dieser neu entwickelten bzw. präzisierten Kriterien würde eine ganze Reihe extensiver nationaler Ansprüche infrage stellen. Dies träfe vor allem führende Demokratien dieser Welt. Viele haben in unterschiedlichen Weltregionen ihre Besitzungen, welche sie vielfach noch aus kolonialer bzw. imperialer Vergangenheit in die Gegenwart gerettet haben, dazu genutzt, riesige Meeresgebiete ökonomisch als exklusive Wirtschaftszone (AWZ) de facto zu nationalisieren. Ein vom Schiedshof selbst prominent thematisierter Fall ist Japans Anspruch auf eine eigene AWZ auf Basis seiner Souveränität über Oki-no-Tori-shima. Dabei handelt es sich um ein Korallenriff, von dem nur wenige Quadratmeter auch bei Flut über Wasser ragen. Seit den 1980er Jahren wird es unter massivem Einsatz von Beton gegen das Versinken im Pazifik geschützt. Erwähnt werden sollte auch Minami-Tori-shima, eine nur einen Quadratkilometer große Insel weitab von allen anderen japanischen Inseln im Pazifik, die jedoch die Grundlage für japanische AWZ-Ansprüche von 431.000 km² bildet. Für die zwischen China und Japan umstrittenen Diaoyu/Senkaku-Inseln beanspruchen beide Konfliktparteien eine AWZ, obgleich diese sieben Inseln zusammen kaum 6 km² groß und für menschliche Besiedlung gänzlich ungeeignet sind. Kaum anders sieht es mit einer Reihe von US-amerikanischen Territorien im Pazifik aus. Das Wake Atoll ist zwar gut 7 km² groß, verfügt aber weder über eine indigene Bevölkerung noch über Süßwasser und beherbergt lediglich einen zu 100 Prozent extern versorgten Flugplatz. Mit weniger als 3 km² ist die Landfläche des Johnston Atolls noch kleiner. Auch dieses Atoll verfügt über kein Süßwasser, hatte nie eine eigene Bevölkerung und wurde in den 1950er und 1960er Jahren lediglich vom US-Militär für Kernwaffentests sowie später für Raketentests und zur Vernichtung von Chemiewaffen genutzt.

In den genannten und einer Reihe ähnlich gelagerter Fälle sind die vorgetragenen Ansprüche auf vollumfängliche AWZs ähnlich problematisch, wie in denen, über die der Schiedshof gerade entschieden hat. Entsprechend wäre es von China nicht unbillig, die Maßstäbe des Urteils als Aufforderung an alle Staaten zu verstehen, ihre Ansprüche anzupassen. China könnte die eigene Position dann legitimerweise solange beibehalten, bis andere Staaten nach den Maßstäben des Urteils handeln. Umgekehrt ist zu erwarten, dass Staaten wie die USA und Japan kaum ein Interesse daran haben, in Bezug auf die Frage des Inselstatus‘ Druck auf China auszuüben, da damit ihre eigenen Positionen infrage gestellt würden.

3. Die Philippinen zwischen Kooperation und Konfrontation mit China im Südchinesischen Meer

Die sino-philippinischen Beziehungen der letzten drei Jahrzehnte lassen sich zwar nicht auf die Auseinandersetzung um Inseln, Felsen und Riffe sowie maritime Rechte im Südchinesischen Meer reduzieren, doch kam ihr de facto eine herausgehobene Rolle zu. Die Volksrepublik China hatte schon in den 1950er Jahren ihre Souveränität über die Spratly-Inseln erklärt, jedoch viele Jahre nichts unternommen, um diese Ansprüche auch durch militärische Besetzung zu unterstreichen. Demgegenüber besetzten die Philippinen ab 1970 mehrere Inseln. Erste Teile einer rechtlichen Grundlage lieferten sie jedoch erst 1971 nach, als der philippinische Präsident Ferdinand Marcos auf einer Pressekonferenz einen großen Teil der Spratlys unter dem Namen „Kalayaan“ den Philippinen zuschlug. China protestierte zwar (National China News Agency 1971), ordnete den Konflikt jedoch seinen breiteren Interessen an der Etablierung diplomatischer Beziehungen unter, was 1975 auch gelang. Allerdings blieben die Beziehungen während der folgenden zehn Jahre weitgehend inhaltsleer: Der Besuch des philippinischen Präsidenten Marcos im Jahr 1975 blieb ein singuläres Ereignis und der bilaterale Handel bewegte sich in den Folgejahren kaum. 1978 schloss Präsident Marcos die Inklusion der Kalayaan-Inseln mit dem Präsidialdekret 1596 ab. Ungeachtet der Tatsache, dass sowohl Vietnam als auch die VR China und Taiwan schon seit Langem ihre Souveränität über die Inseln erklärt und Taiwan und Vietnam eine Reihe der Inseln besetzt hatten, heißt es im Dekret:

„[...] these [...] areas do not legally belong to any state or nation but, by reason of history, indispensable need, and effective occupation and control established in accordance with international law, such areas must now be deemed to belong and subject to the sovereignty of the Philippines“. (President of the Philippines 1978).

Dieser Akt erfolgte nur wenige Wochen nach einem Besuch des stellvertretenden chinesischen Premierministers Li Xiannian in Manila, mit dem Marcos nach eigenen Aussagen ausgehandelt hatte, den Konflikt friedlich zu lösen (Manila Domestic Service 15.3.1978). Dass dies von China als diplomatischer Affront gewertet werden musste, wurde ignoriert. Anders als beispielsweise Malaysia entwickelten die eng mit den USA verbündeten Philippinen keinerlei Vision für die Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen mit China, sondern festigten ihre Beziehungen zu den USA, auf deren militärische, politische und öko-

nomische Unterstützung der – seit 1972 mittels Kriegsrecht regierende – Diktator Marcos angewiesen war.

Nachdem nicht nur die Philippinen, sondern auch Malaysia und Vietnam in den 1970er Jahren ihre Position sowohl rechtlich als auch vor Ort verstärkt hatten, drangen VR-chinesische Truppen 1987/88 auch auf die Spratlys vor. Sie besetzten mehrere Atolle, verzichteten jedoch darauf, andere Staaten von den Erhebungen zu vertreiben. Obgleich das chinesische Vordringen von einem kurzen militärischen Schlagabtausch mit Vietnam begleitet war, reagierten die Philippinen kaum auf den neuen Akteur vor Ort. Die Folgejahre zeigten jedoch, dass sie auch weiterhin ihre nationale Sicherheit nicht durch Verhandlungen mit China, sondern durch Allianzbildung *gegen* China sicherzustellen gedachten und sich hierzu der Unterstützung der USA zu versichern. Obwohl die Philippinen 1991/92 die US-Truppen mit der Aufkündigung des Pachtvertrags über die amerikanischen Militärbasen in den Philippinen de facto des Landes verwiesen hatten, bauten sie in den Worten ihres Präsidenten Fidel Ramos unverändert auf „America’s determination to oppose any resort to the use of force in the Kalayaan or Spratly area.“⁵ Nach der Besetzung des Mischief Reefs durch China 1994/95 kam es zu einer ersten Eskalation zwischen den Philippinen und der VR China, die sich unter den philippinischen Präsidenten Ramos und Estrada auf niedrigem, aber beständigen Niveau bis Anfang des neuen Jahrtausends hinstreckte. Andere Dimensionen der bilateralen Beziehungen mit China blieben unterentwickelt. Den konservativen Eliten in Manila gelang es im Gefolge der Krise mit China einen Stimmungsumschwung im Land zu bewirken, sodass die beiden Parlamentskammern einer Neufassung des Truppenstatuts mit den USA zustimmten, die dann 1999 in Kraft trat.

3.1 Die Regierung Macapagal-Arroyo: Kooperation mit dem großen Nachbarn

Als Gloria Macapagal-Arroyo im Januar 2001 die Präsidentschaft der Philippinen übernahm, hatte sich der Konflikt mit China nach der Besetzung des Mischief Reefs noch kaum abgekühlt. Weiter im Norden vertrieb die philippinische Marine seit 1997 immer wieder chinesische Fischer aus dem ebenfalls zwischen den beiden Ländern umstrittenen Scarborough Riff, was regelmäßig zu scharfen chinesischen Protesten führte. Hatten die Ramos und Estrada-Regierungen seit Mitte der 1990er Jahre auf eine Politik der Härte und der kalkulierten Konfrontation mit China gesetzt, die darauf abzielte, den Konflikt um Territorien und maritime Rechte zu internationalisieren und darüber Unterstützung zu gewinnen, so änderte die Macapagal-Arroyo-Regierung die philippinische Strategie zum Umgang mit China binnen weniger Monate grundlegend.

Anders als ihre Vorgänger verfolgte die Präsidentin eine Einhegung des Konflikts und eine Vertiefung der ökonomischen Kooperation mit China. Sie nahm die seit Langem von China präferierte Position auf, wonach die Souveränitätsfrage für spätere Generationen zu-

5 „The President’s News Conference with President Fidel Ramos of the Philippines“, 22.11.1993, The American Presidency Project, <http://bit.ly/1DyQmv3>.

rückgestellt werden sollte und sich die Konfliktparteien für absehbare Zeit auf die gemeinsame Exploration und Ausbeutung von Rohstoffen konzentrieren sollten.

Die folgenden Jahre waren durch regen diplomatischen Austausch gekennzeichnet. So stattete Gloria Macapagal-Arroyo schon in ihrem ersten Amtsjahr der VR China, noch vor den USA, einen ersten Staatsbesuch ab. 2002 besuchten der chinesische Verteidigungsminister Chi Haotian und Li Peng, der Vorsitzende des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses der VR China, die Philippinen. 2004, 2007 und 2010 folgten weitere Staatsbesuche von Macapagal-Arroyo in Beijing. Hinzu kommen eine Reihe von Arbeitsbesuchen und Teilnahmen an wichtigen Konferenzen, die die philippinische Präsidentin nach China führten und auf die regelmäßig bilaterale Gespräche folgten. Der chinesische Präsident Hu Jintao besuchte 2005 die Philippinen, gefolgt von Premierminister Wen Jiabao 2007 und Außenminister Yang Jiechi 2009. Diese Entwicklungen waren begleitet von einer deutlichen Veränderung des Tons, etwa wenn Gloria Macapagal-Arroyo die chinesische Unterstützung bei der Modernisierung der philippinischen Landwirtschaft herausstrich⁶ oder betonte, dass das Südchinesische Meer die Philippinen und China nicht trennt, sondern verbindet.⁷ Der neue Ton spiegelt sich auch in gemeinsamen Erklärungen: 2002 veröffentlichten die Repräsentanten beider Parlamente nach dem Besuch einer chinesischen Parlamentsdelegation in Manila, eine ausnehmend positive gemeinsame Erklärung. 2004 unterzeichneten die Verteidigungsminister beider Länder eine Absichtserklärung über Verteidigungskooperation.⁸

Die Jahre 2004 und 2005 brachten außerdem eine Reihe herausragender Kooperationsprojekte: An erster Stelle ist hier eine Übereinkunft über die gemeinsame Exploration im Südchinesischen Meer zu nennen, die 2004 zwischen der philippinischen nationalen Ölgesellschaft PNOC und der chinesischen staatlichen Ölgesellschaft CNOOC unterzeichnet wurde, und der ein Jahr später die staatliche vietnamesische Ölgesellschaft Petrovietnam beitrug. Die Souveränitätsproblematik wurde umgangen, indem nicht die Staaten, sondern die jeweiligen Ölfördergesellschaften als Vertragsparteien fungierten und vertraglich festgehalten wurde, dass die Verträge „shall not undermine the basic position held by the Government of each Party on the South China Sea issue“ (CNOOC/PNOC 2004: 3). 2005 bewerteten China und die Philippinen ihren Vorstoß von 2004 und die Teilnahme Vietnams folgendermaßen:

„The two sides agreed that the collaboration between China and the Philippines in pioneering the joint development in the South China Sea had given a boost to China-Philippines relations and made historic contributions to pragmatic cooperation among relevant countries in the South China Sea and to peace, stability and prosperity in the region. The two sides welcomed the signing of the Tripartite Agreement for Joint Marine Seismic Undertaking in the Agreement Area in the South China Sea by China National Offshore Oil Corporation, Vietnam Oil

6 „Philippine President Arroyo Hopes to Strengthen Ties with PRC, World News Connection“, Xinhua, 8.5.2001, <http://wnc.eastview.com/wnc/article?id=36678996>.

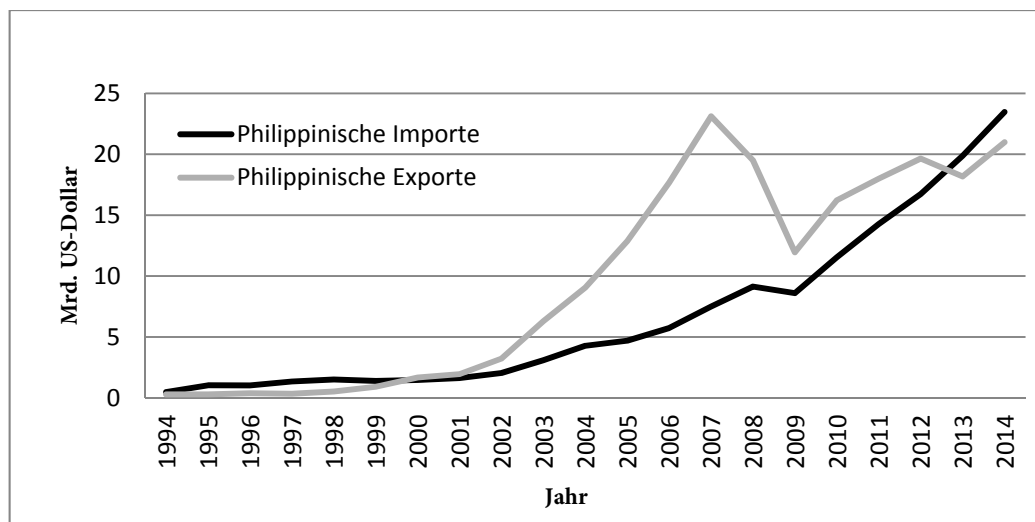
7 „Arroyo Says South China Sea Unites Not Divides China“, Philippines, AFP, 28.9.2002.

8 „'Full Text' of Joint Press Statement of Sino-Philippine Legislatures Issued in Manila“, Xinhua, 14.9.2002, <http://arabic.china.org.cn/english/international/42981.htm>.

and Gas Company and Philippines National Oil Corporation as a historic step towards the transformation of the South China Sea into a sea of friendship and cooperation.⁹

Ökonomisch bedeutsamer war die Unterzeichnung eines Vertrags 2004, wonach China mit einem Kredit über 400 Millionen US-Dollar den ersten Teil einer seit Langem geplanten Eisenbahnstrecke finanzieren wollte, die Manila mit den Regionen im Norden der Insel Luzon verbinden sollte. Eine Verlängerung der Strecke bis zum Clark International Airport im Norden der Provinz Pampanga (Northrail Projekt) sowie der Ausbau der entsprechenden Linie nach Süden, für den die chinesische Export-Import Bank weitere Kredite über 500 Millionen US-Dollar zur Verfügung stellen wollte, waren für später geplant. 2007 folgte ein Projekt zum Aufbau eines landesweiten Breitband-Netzwerks durch die chinesische Firma ZTE Corp, das ebenfalls durch einen günstigen Kredit finanziert werden sollte. Der stagnierende bilaterale Handel zwischen beiden Ländern wuchs dramatisch (siehe Grafik 1). Noch positiver für die Philippinen war, dass sich die seit Langem leicht negative Handelsbilanz zu ihren Gunsten umkehrte und ab 2002 ein deutlicher Handelsüberschuss erzielt wurde. Die unübersehbaren Einbrüche 2008 und 2009 gehen nicht auf Probleme in den bilateralen Beziehungen zurück, sondern sind ein Ergebnis der globalen Finanz-Krise von 2007/2008. Schon im Folgejahr 2010 zog der Handel wieder an. Während die Wachstumsgeschwindigkeit des sino-philippinischen Handels in den Jahren vor der Finanzkrise deutlich über der allgemeinen Wachstumsrate des philippinischen Außenhandels lag, verliefen der Einbruch und die nachfolgende Erholung des sino-philippinischen Handels in etwa parallel zum allgemeinen Trend.¹⁰

Grafik 1: Philippinisch-chinesischer Handel 1994–2014¹¹



9 „Joint Statement of the People's Republic of China and the Republic of the Philippines“, 28.4.2005, <http://bit.ly/2aOmTRh>.

10 „Foreign Trade of the Philippines 1990 to 2014, Philippine Statistics Authority“, <http://bit.ly/1Ed2LQv>.

11 Quelle: National Bureau of Statistics of China, China Statistical Yearbook, verschiedene Jahre, <http://bit.ly/2bynrPM>.

Betont werden sollte, dass die Philippinen für diese positive Entwicklung, die aus der Abkehr von der Konfrontationsstrategie resultierte, keinen politischen Preis im Kontext des Territorialkonflikts zahlen mussten.

2008 markiert einen Wendepunkt in der politischen Linie der philippinischen Regierung. Sie kündigte unter massivem innenpolitischen Druck den ZTE Vertrag¹² und ließ auch den trilateralen Vertrag der Ölfördergesellschaften über gemeinsame Exploration auslaufen. Die Vorwürfe beim ZTE Vertrag lauteten auf massive Korruption, die Vorwürfe beim Vertrag über Exploration im Südchinesischen Meer auf Ausverkauf nationaler Interessen.¹³ Kurz gesagt opferte die Macapagal-Arroyo-Regierung die sino-philippinischen Beziehungen dem eigenen politischen Überleben.

Im Gefolge dieser Entwicklung wechselte der Ton erneut. So besuchte der Stabschef der philippinischen Streitkräfte die umstrittenen Inseln und verkündete den Ausbau des dortigen Flughafens. Im darauffolgenden Jahr ratifizierte der philippinische Kongress ein sogenanntes Basis-Linien-Gesetz, das, vereinfacht gesagt, die Grundlagen der territorialen und maritimen Ansprüche der Philippinen festlegte. Dies musste den Vereinten Nationen vorgelegt werden, wollten die Philippinen ihre Ansprüche aufrechterhalten. Wie zu erwarten, protestierte China, wie alle anderen Anspruchsteller mit konfligierenden Ansprüchen scharf, doch enthielt sich weiterer Aktionen. Ein philippinischer Regierungssprecher erklärte, dass es sich beim chinesischen Protest um ein normales Verhaltensmuster internationaler Diplomatie gehandelt habe: „[T]he Philippine government would also have lodged a similar diplomatic protest if China or other claimants of the disputed island came up with an official action similar to the baselines law.“¹⁴ So blieben die Beziehungen insgesamt trotz der aufziehenden Gewitterwolken bis zum Ende der Amtszeit der Arroyo-Regierung stabil. Allerdings deutete der Nationale Sicherheitsberater der Präsidentin, Norberto Gonzales, die neue, an die 1990er Jahre anknüpfende Linie an, als er aus Anlass der Entsendung eines chinesischen Patrouillenschiffes ins südchinesische Meer erklärte: „This should remind us that even in this era of dialogue and understanding in the world, there will always be nations that will show might and threaten perceived weak nations like us.“¹⁵

12 Dabei handelte es sich um einen Vertrag mit der chinesischen Firma ZTE zur Errichtung eines landesweiten Breitbandnetzwerkes.

13 Das „Northrail Projekt“ blieb formal bestehen, jedoch stagnierten die Arbeiten und es wurde 2011 von der Nachfolgeregierung Aquino beendet. Die in allen Projekten beobachtbare Korruption wurde auch von chinesischer Seite kritisch gesehen. So berichtete die US-Botschaft in Beijing, dass ein hochrangiger chinesischer Diplomat im vertraulichen Gespräch erklärte: „Beijing recognizes corruption as the second significant problem facing the Philippines, but believes it ,cannot do much about that“. In Bezug auf dieses Problem „he assessed that, while ‘working from different directions,’ United States and Chinese efforts in the Philippines are complementary“. Siehe „Cable 07BEIJING1448_a“, <http://bit.ly/2dRrx56>.

14 „China Shows Might in South China Sea“, Inquirer.net, 16.3.2009, <https://web.archive.org/web/20090320035500/http://newsinfo.inquirer.net/inquirerheadlines/nation/view/20090316-194328/China-shows-might-in-South-China-Sea>.

15 „China Shows Might in South China Sea“, Inquirer.net, 16.3.2009, <https://web.archive.org/web/20090320035500/http://newsinfo.inquirer.net/inquirerheadlines/nation/view/20090316-194328/China-shows-might-in-South-China-Sea>.

3.2 Die Regierung Aquino: Konfrontation mit dem großen Nachbarn

Mit dem Amtsantritt des neuen philippinischen Präsidenten Benigno Aquinos 2010 verschärfte sich die Situation im südchinesischen Meer deutlich. Aquino hatte versprochen, mit der unter Macapagal-Arroyo angeblich überhandnehmenden Korruption Schluss zu machen, und hatte so die Wahl gewonnen.

„It isn't impossible for the Philippines to stand strong and say, 'The Philippines is for Filipinos – and we are ready to defend it.' It is not impossible for the Filipino who for so long had kept his head bowed upon meeting a foreigner – it is not impossible for the Filipino, today, to stand with his head held high and bask in the admiration of the world. In these times – is it not great to be a Filipino?“ (Aquino 2012)

Normativ war klar, wo sich die Philippinen unter Aquino verorteten: „[...] once again [...] to be the citadel for human rights, democracy, and good governance in our own region“ (Aquino 2010).

In diesem Kontext beendete die Regierung Aquino den Versuch der Vorgängerregierung von Macapagal-Arroyo, die beiden Großmächte China und die USA zum eigenen Nutzen auszubalancieren. 2010 hatte die scheidende Regierung von Macapagal-Arroyo erste Lizenzen zur Exploration von Öl in umstrittenen Gewässern in den Spratlys (der Reed Bank) vergeben, wogegen China heftig protestierte. Gleichwohl wurde die Exploration in Angriff genommen, bis chinesische Schiffe im März 2011 das Explorationsschiff zum Abdrehen zwangen. Doch die Philippinen erwiesen sich als durchsetzungswillig: Das Schiff erhielt bewaffneten Begleitschutz durch Schiffe der philippinischen Küstenwache und durch Kampfflugzeuge. Gleichzeitig verkündete Präsident Aquino eine Aufstockung des Militärbudgets, der eine stärkere militärische Präsenz vor Ort ermöglichen sollte. Darüber hinaus ging er auf ein seit 2009 bestehendes Angebot der USA ein, überschüssiges amerikanisches Material – Schiffe für die Küstenwache – anzunehmen. Und schließlich protestierte Aquinos Regierung mit zwei Jahren Verspätung gegen eine 2009 von China bei den Vereinten Nationen eingereichte Karte der eigenen Ansprüche (Storey 2011). Wenig später besuchten philippinische Parlamentsabgeordnete öffentlichkeitswirksam die umstrittenen Inseln. Ebenfalls im Jahr 2011 rammte ein philippinisches Kriegsschiff ein chinesisches Fischerboot, das aus philippinischer Sicht illegalerweise in den eigenen AWZ-Gewässern fischte. Kurz zuvor hatten chinesische Schiffe Warnschüsse auf ein philippinisches Fischerboot in den umstrittenen Gewässern abgegeben.

Anders als gemeinhin angenommen, war die scharfe chinesische Reaktion auf die philippinische Ölexploration in der Reed Bank im Angesicht der Vorgeschichte zu erwarten. Schon in den 1970er Jahren wollten die Philippinen dort nach Öl bohren lassen. Zu diesem Zweck wollten sie insbesondere große US-Unternehmen gewinnen, unter der Annahme, dass damit ein Schutz durch die USA angesichts der damals erwarteten Konfrontationen vor allem mit Vietnam und Taiwan, aber auch der VR China gegeben sei. Anders als in späteren Jahren versuchten die USA jedoch, die Philippinen von ihrem Vorhaben abzubringen und die Teilnahme US-amerikanischer Unternehmen zu verhindern. Nach Aufnahme von Probebohrungen warnten alle anderen drei Anspruchsparteien die Philippinen und verwiesen jeweils auf ihr Recht, ihre Souveränität notfalls mit Waffengewalt zu verteidigen (Muscolino 2013). In den jahrelangen diplomatischen Auseinandersetzungen über die

philippinischen Bohrungen argumentierten die Philippinen durchgängig, dass sie im Konfliktfall auf die militärische Hilfe der USA setzen könnten, obgleich diese sich dahingehend bedeckt hielten. Trotzdem notierte die US-Botschaft in Manila: „Phils realize they are flirting with danger in their oil drilling exercise on Reed Bank and their occupation of atolls in the Spratly group and are looking for maximum insurance from U.S.“ (American Embassy Manila 1976).

Unter Präsident Aquino schwenkten die Philippinen, wie schon unter Fidel Ramos, durch eine Annäherung an die USA und die Inanspruchnahme einer (stets prekären) Sicherheitsgarantie der USA auf einen konfrontativeren Kurs gegen China um. Hierzu gehört auch die neue Rahmung des Konflikts um Souveränität und maritime Rechte in einen Konflikt um die Freiheit der Schifffahrt, an der die USA traditionell ein herausragendes Interesse haben.

Die angespannte Situation eskalierte 2012, als die Philippinen nicht nur weitere Bohrrechte international ausschrieben, sondern auch mit einem Kriegsschiff versuchten, chinesische Fischer auf Scarborough Shoal zu verhaften. China brachte dagegen mehrere Küstenwachboote in Stellung, was zu einer über Wochen andauernden Pattsituation vor Ort führte, die schließlich über Geheimverhandlungen geregelt wurde. Doch nutzte die chinesische Seite den Abzug der philippinischen Schiffe dazu, die Kontrolle über das Atoll zu übernehmen.

Auch dieser aktuelle Konflikt hat eine längere Vorgeschichte. Schon in den 1930er Jahren hatte die Regierung der Republik China die Souveränität über Scarborough Shoal beansprucht – viele Jahrzehnte vor den entsprechenden philippinischen Ansprüchen. Noch 1978 war das später umstrittene Atoll nicht als philippinisches Territorium auf philippinischen Karten verzeichnet. Die ersten militärischen Konflikte finden sich im Jahr 1997, als die philippinische Marine chinesische Fischer daran hinderte, sich der Gegend zu nähern und dort die philippinische Flagge hisste. Allerdings sprach im gleichen Jahr ein philippinischer Richter chinesische Fischer frei, die in der Scarborough Region von der Küstenwache verhaftet worden waren. Denn es sei nicht klar belegt worden, dass sich die Fischer auf Gebiet befunden hätten, das eindeutig zur AWZ der Philippinen gehört (Zou 1999).

Die durch die Eskalation auf Scarborough Shoal ohnehin angespannte Situation verschärfte sich noch einmal dramatisch, nachdem die Philippinen Anfang 2013 gegen den massiven Protest Chinas den Ständigen Schiedshof anriefen, um diesen über eine Reihe von Fragen entscheiden zu lassen, die die Legitimation der chinesischen Ansprüche und deren Reichweite betrafen. Damit vollzogen sie den letzten Schritt in einer umfassenden Strategie der Konfrontation mit China, die darauf setzte, durch Internationalisierung des Konflikts, durch öffentliches Bloßstellen scheinbar einseitig aggressiven Handelns Chinas und durch Rückgriff auf die Solidarität des Verbündeten und Sicherheitsgaranten, der USA, die eigenen Interessen bestmöglich zu verteidigen. China reagierte nicht nur mit einer Reihe weiterer Provokationen vor Ort, sondern verwandelt seit 2014 in großem Stil die von ihm besetzten Erhebungen in umfangreiche künstliche Inseln mit militärisch nutzbaren Häfen und Flughäfen, die durch militärische Verteidigungsanlagen geschützt sind. Wie anhand der Im- und Exportzahlen sichtbar wird, hat China zwar vor Ort mit massivem Durchsetzungswillen reagiert, nicht aber beispielsweise mit einer Reduktion der Handelsbeziehungen. So-

wohl Im- als auch Exporte steigen weiter an, allerdings haben die Philippinen seit 2014 nun auch mit China, wie mit vielen anderen Ländern, ein Handelsbilanzdefizit.

In den Philippinen wurde in den Wochen vor und den Tagen nach der Wahl des neuen Präsidenten Rodrigo Duterte die Frage danach laut, was die philippinische Konfrontationspolitik dem Land im Ergebnis gebracht hat. Und eine Reihe von Beobachtern kommt zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die Beziehungen zwar schwer beschädigt seien, dass aber weder der chinesische Vormarsch im Südchinesischen Meer aufgehalten werden konnte noch andere greifbare Vorteile für die Philippinen in Sicht seien. Vielmehr lässt sich plausibel argumentieren, wenngleich nicht beweisen, dass die massiven chinesischen Landaufschüttungen letztlich eine Reaktion auf die philippinische Anrufung des Ständigen Schiedshofs sein könnten, um das Zeitfenster bis zum Urteil dazu zu nutzen, den Status Quo drastisch zum eigenen Vorteil zu verändern. Auch die Solidarität der anderen südostasiatischen Anspruchsteller hat sich in Grenzen gehalten. Am weitesten ging noch Vietnam, das sich aber ebenfalls weigerte, mit den Philippinen gemeinsam den Weg zum Schiedshof zu beschreiten. Zwar teilen viele südostasiatische Staaten die Sorgen der Philippinen über das erstarkende China, sie sehen jedoch bislang wenig Sinn darin, ihm mit der gleichen Entscheidung zu begegnen wie die Philippinen.

3.3 Die Regierung Duterte: Die Suche nach einem neuen Weg

Die aktuelle philippinische Regierung von Rodrigo Duterte verfolgt eine neue Strategie. Anders als ihre Vorgängerregierung will sie nach eigenen Verlautbarungen eine Rückkehr zu guten bilateralen Beziehungen mit China. Dafür ist sie bereit, vor dem Hintergrund des Urteils auf eine der Hauptforderungen Chinas einzugehen: die Rückkehr zu bilateralen Verhandlungen und zu einer Position, die allein den nationalen Interessen der Philippinen verpflichtet ist und ein deutlich stärkeres Gewicht auf entwicklungspolitische Fragen legt, die mit chinesischer Hilfe gelöst werden könnten. Unterstützt wird diese Umorientierung durch ehemalige philippinische Diplomaten, wie Lauro Baja, der die philippinische Strategie wieder an die der anderen Staaten annähern will: „You cannot resolve an issue without talking to each other, whether bilateral, multilateral, global [...] they are not mutually exclusive. That's what other claimant countries are doing. Look at Vietnam, Malaysia.“¹⁶. Andere sprechen explizit an, was das für die neue Regierung heißen würde, ein Schwenk vom „Abhängigkeitsverhältnis“ gegenüber den USA hin zu einer „unabhängigen Außenpolitik“¹⁷. Duterte selbst ist sich der Sprengkraft des Urteils wohl bewusst. Knapp zwei Wochen vor der Verkündung des Schiedsspruchs betonte er bereits, ein positives Urteil „would be a moral victory but we can't put country in an awkward position“¹⁸. Genau deshalb sollten die

16 „Diplomats ask Duterte to dialogue with China“, Asianews Network, 10.6.2016, www.asianews.network/content/diplomats-ask-duterte-dialogue-china-19312.

17 „Interview: Manila intensifies tensions in the South China Sea – former diplomat“, Xinhua, 19.6.2016, <http://bit.ly/2aG2UX7>.

18 „Duterte warns against using tribunal ruling vs China to 'taunt or flaunt'“, GMA News, 30.6.2016, <http://bit.ly/2aG45G7>.

Philippinen den erwarteten Sieg nicht auskosten. Der neue Außenminister Perfecto Yasay skizzierte sofort nach Amtsübernahme die neue Linie, wonach die Philippinen keine Angst vor direkten Verhandlungen mit dem starken Nachbarn haben und diese aktiv suchen sollten.¹⁹ Hierzu wurde mit dem ehemaligen Präsidenten Fidel Ramos unter anderem ein Sondergesandter ernannt, der mit China in Hintergrundgespräche eintreten soll.²⁰ Dessen Nichte, Lila Ramos Shahani, verweist sogar auf die chinesische Innenpolitik, speziell darauf,

„how important is the manipulation of grassroots nationalism to the Chinese Communist Party (CCP)’s continuing leadership. [...] For the PRC, it is a situation that could prove very destabilizing. A perception of weakness that could undermine the CCP’s control right at a time when its leadership is trying instead to strengthen it.“

Damit unterfüttert sie ihr Argument zur Vorsicht und zu einer Politik der Verhandlungen in kleinen Schritten:

„Arguably, because of the Award’s effective nullification, the nine-dash line can hardly be mentioned at the bargaining table. The Chinese, for the moment, have no alternative to continued insistence on its validity. If, instead of negotiating over particular situations in particular locations, we insist China reprints its maps – and even its passports – replacing the nine-dash line with the Philippine AWZ boundaries, a Chinese walkout would be almost certain.“ (Ramos Shahani 2016)

In impliziter Kritik an der Vorgängerregierung machte auch Außenminister Yasay klar: „We will not make any provocative or strong statement that will only serve the purpose of exacerbating the tensions“.²¹ Auch der alten Linie, die Philippinen als Garanten und ersten Verfechter der Freiheit der Schifffahrt darzustellen, erteilte die neue Regierung eine Absage. Außenminister Yasay erklärte am Tag der Amtseinführung:

„Those who are concerned about ensuring freedom of navigation and maritime security in the place seem to project the impression that if the decision will come out and it would be in our favor, [they] would like to ask for us make a stronger statement. I am averse to that idea.“²²

Während die Vorgängerregierung beständig wiederholte, dass das internationale Recht die große ausgleichende Macht sei, scheint die neue Regierung eher dem bereits 2015 geäußerten Standpunkt des ehemaligen philippinischen UN-Botschafters Lauro Baja zu folgen, wonach diese Macht der Verhandlungstisch sei.²³ China reagierte auf die neue politische Linie noch vor der Urteilsverkündung mit positiver Berichterstattung und mehreren Höflichkeitsbesuchen des chinesischen Botschafters bei Rodrigo Duterte.

19 „DFA’s Yasay on China: We Do not Fear to Negotiate“, Rappler, 4.7.2016, <http://bit.ly/2b7LQuV>.

20 „Yasay eyes special envoy to back-channel talks with China“, ABS-CBN News, 5.7.2016, <http://bit.ly/29hM7fs>.

21 „Yasay on Sea Row with China: ‘We are not Afraid of Anybody‘“, Interaksyon, 4.7.2016, <http://bit.ly/2aOmWwi>.

22 „Duterte warns against using tribunal ruling vs China to ‘taunt or flaunt‘“, GMA News, 30.6.2016, <http://bit.ly/2aG45G7>.

23 „Ph should not abandon talks, back-channeling with China“, ABC-CBN News, 20.4.2015, <http://bit.ly/2b7aYj6>.

Auch nach dem Schiedsspruch scheint die neue philippinische Regierung am Versuch festzuhalten, bilaterale Verhandlungen wieder aufzunehmen, auch wenn die Optionen für einen Kompromiss durch das klare Urteil deutlich beschränkter sind. So machte Außenminister Yasay schon deutlich, dass es in Zukunft keine Kompromisse über die Meeresregionen geben kann, die vom Gericht als Teil der philippinischen AWZ bestimmt worden sind.

Dass der Weg zurück zu Verhandlungen führen sollte, machten freilich auch andere Akteure deutlich, so die ASEAN-Außenminister und ihr chinesischer Gegenüber. Sie betonten in einer gemeinsamen Erklärung, dass die betroffenen Parteien etwas unternehmen sollten, „to resolve their territorial and jurisdictional disputes [...] through friendly consultations and negotiations by sovereign states directly concerned“.²⁴ Interessanterweise ist auch die USA auf diese Linie eingeschwenkt. So erklärte US-Außenminister Kerry beinahe zeitgleich:

„What we would like to see is a process of dialogue. China indicated its willingness and readiness to engage in a dialogue and bilateral negotiation with the Philippines. I will be leaving for the Philippines this afternoon and meeting with President Duterte tomorrow, and I would encourage President Duterte to engage in dialogue and in negotiation.“ (Kerry 2016)

Nimmt man die Resultate der China-Strategien der beiden Vorgängerregierungen zum Maßstab, so erscheint ein Ansatz, der nach Gemeinsamkeiten sucht, um beiden Seiten gesichtswahrende Kompromisse zu ermöglichen und damit die Gefahr von Eskalationen zu minimieren, gemessen an den eng verstandenen nationalen Interessen der Philippinen vergleichsweise Erfolg versprechend. Das Urteil des Ständigen Schiedshofs hat verdeutlicht, dass das kooperative Handeln der Regierung Macapagal-Arroyo in keiner Weise die territorialen und seerechtlichen Ansprüche der Philippinen beschädigt hat. Anders als vielfach angenommen spielten die konkreten Aktivitäten der verschiedenen Staaten vor Ort keine Rolle bei diesem Urteil, das den weitaus größten Teil der territorialen und maritimen Streitfragen zugunsten der Philippinen geklärt hat. Grundsätzlich spricht daher nichts gegen eine zukünftige Kooperation mit chinesischen Firmen bei der Exploration von Öl – und sei es in Gewässern, die den Philippinen durch den Schiedshof als Teil ihrer AWZ zugesprochen worden sind. Allerdings scheint der lange für sinnvoll gehaltene Weg einer Reduktion von Spannungen durch gemeinsame Exploration und Ausbeutung von Ressourcen durch das Urteil kaum noch möglich. Denn es hat zwar nicht die Grenzen der AWZs, sehr wohl aber die Grenzen möglicher Ansprüche bestimmt und dadurch Überlappungen dramatisch reduziert. Auf Arbeitskompromisse wie 2004/2005 in den Verträgen über gemeinsame Exploration werden sich Staaten in den AWZs, die ihnen nach dem Schiedsspruch zustehen, nicht mehr einlassen. Dies gilt nicht nur für die Philippinen, sondern gleichermaßen für die indirekt vom Urteil profitierenden Staaten Vietnam, Malaysia, Brunei und Indonesien.

In der Praxis wird viel von der chinesischen Reaktion abhängen, da es für Manila kaum möglich sein wird, eine kompromissorientierte Linie auch dann längerfristig aufrechtzuer-

24 „Joint Statement of the Foreign Ministers of Asean Member States and China on the full and effective Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea“, 25.7.2016, <http://bit.ly/2aqCHBk>.

halten, wenn nicht klare und öffentlich sichtbare chinesische Gegenleistungen präsentiert werden können, die der Fortsetzung der konfrontativeren Linie die Begründung entziehen.

Das Urteil hat für sich genommen im Angesicht des ökonomischen und militärischen Ungleichgewichts lediglich appellativen Charakter. Um das Maximum aus dem normativen Druck herauszuholen, der mit dem Urteil aufgebaut wurde, bedarf es einer Politik, die die verschütteten diplomatischen Kanäle mit Beijing wieder freilegt und idealerweise ausbaut.

4. Taiwans Strategien der Selbstbehauptung gegen den großen Bruder

Ein zentraler Aspekt für die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen Taiwan und der VR China ist Taiwans Positionierung in Bezug auf das Urteil des Ständigen Schiedshofs. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Republik China nicht nur zu den Staaten gehört, die Ansprüche auf das Südchinesische Meer anmelden, sondern, dass diese weitestgehend deckungsgleich mit denen der VR China sind. Hinzu kommt, dass die VR China in vielerlei Hinsicht ihre eigene Position über früheres und aktuelles Handeln der Republik China legitimiert und die von Taiwan formulierten Ansprüche damit eine wichtige Legitimationsgrundlage der VR-chinesischen Ansprüche sind.

Für Taiwan macht ein Festhalten an seinen Ansprüchen im Südchinesischen Meer nur unter der Annahme Sinn, dass es sich um chinesische Ansprüche handelt. Dies galt in der Vergangenheit, und noch viel mehr nach dem Urteil des Ständigen Schiedshofs, durch das das von Taiwan besetzte Taiping zum Fels degradiert wurde und hinfort nur noch zwölf Seemeilen breite Territorialgewässer beanspruchen kann. Jeder potenzielle ökonomische Nutzen dieser Insel ist damit dahin. Gleichzeitig bringt die Nicht-Anerkennung des Urteils jedoch signifikante Kosten für Taiwans Renommee als Land mit sich, das sich skrupulös an internationales Recht hält. Es verringert ebenso die Chancen Taiwans, seine Beziehungen zu südostasiatischen Anspruchsstellern, wie den Philippinen, auszubauen.

Ich argumentiere, dass die Kosten eines weiteren Festhaltens an den eigenen Ansprüchen durch den Nutzen aufgewogen werden können, den das Festhalten für die bilateralen Beziehungen mit der VR China verspricht. Zentral ist hierbei die Rolle des sogenannten Konsenses von 1992 (siehe hierzu 4.1.1), dessen Akzeptanz von Beijing zur *Conditio sine qua non* gutnachbarschaftlicher Beziehungen gemacht wird. Den Konsens lehnten die Mitglieder der neuen taiwanesischen Regierung in der Vergangenheit jedoch ab und bekannten sich auch nach der Regierungsübernahme im Mai 2016 nicht explizit dazu. Der Urteilsspruch hat die Bedeutung des Festhaltens Taiwans an seinen Ansprüchen im Südchinesischen Meer im Sinn einer „zweiten Verteidigungslinie“ der VR-chinesischen Ansprüche erhöht. Das wiederum eröffnet der taiwanesischen Regierung zusätzlichen Spielraum in der Frage der formalen Anerkennung des Konsenses von 1992. Insofern kann die Regierung versuchen, die zwei getrennten Felder taiwanesischer Außenpolitik so miteinander zu verknüpfen, dass sich die VR China im Gegenzug für ein Festhalten an taiwanesischen Ansprüchen auf begrenzte Kompromisse in der Frage des Konsenses von

1992 einlässt. Dies kann zu einer Entspannung der seit der Amtsübernahme durch Tsai Ing-wen angespannten Beziehungen führen.

Während im Falle der Philippinen der bilaterale Konflikt mit China im Südchinesischen Meer den zentralen Stolperstein für gutnachbarschaftliche Beziehungen darstellt und insofern isoliert betrachtet werden kann, bedarf es im Falle Taiwans der Analyse zweier Determinanten. Von ihrem Zusammenspiel hängen nicht nur die Optionen Taiwans zur Maximierung der eigenen nationalen Interessen ab, sondern auch die aus taiwanesischer Sicht sinnvollste Strategie zum Umgang mit dem durch das Urteil neu gemischten Konfliktkartenspiels.

4.1 Die bilateralen Beziehungen bis zur Wahl Ma Ying-jeous 2008

4.1.1 Der Weg zum Konsens von 1992 und der Streit um seine Interpretation

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs endete nicht die Gewalt in China. Die folgenden Jahre sahen den Endkampf zwischen den Streitkräften der Republik China und den Kommunisten. Er endete 1949 mit dem Sieg der Kommunisten auf dem chinesischen Festland und der Etablierung der Volksrepublik China. Die geschlagenen Truppen der Republik China zogen sich nach Taiwan und auf einige wenige kleine Inseln zurück. Bis Anfang der 1970er Jahre war Taiwan das international anerkannte China. Dies änderte sich innerhalb weniger Jahre, nachdem die Volksrepublik China 1971 in den Vereinten Nationen den Platz Chinas eingenommen hatte. Die VR China stellte die Länder der Welt mit ihrer Ein-China Politik vor eine klare Wahl: Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen wurde davon abhängig gemacht, ob der andere Staat akzeptiert, dass es nur ein China gibt und die VR China deren legitimer Repräsentant ist. Beinahe alle Länder brachen in der Folge ihre Beziehungen zur Republik ab, um diplomatische Beziehungen mit der VR China aufnehmen zu können. Derzeit wird die Republik China auf Taiwan nur noch von gut 20 kleinen Ländern diplomatisch anerkannt und ist auch in internationalen Organisationen kaum repräsentiert.

Mit zunehmendem Abstand zum Kriegsende stellte sich allerdings für das ökonomisch prosperierende Taiwan immer drängender die Frage, wie es gelingen konnte, einen pragmatischen Modus Vivendi für die Beziehungen zum feindlichen Nachbarn zu finden. Noch Mitte der 1970er Jahre galt, dass die Republik China nicht mit der VR China verhandelt. So erklärte der spätere Präsident Chiang Ching-kuo: „Except for battlefield contact in the shape of a bullet [...] we shall have nothing to do with him [the enemy]“ (zitiert nach: Liu 1976). Auch in den folgenden Jahren blieb das Verhältnis aus taiwanesischer Sicht klar bestimmt: „[O]ur enemies, the Chinese Communists, are yet to be destroyed“ (Chiang 1978). Bis zum Tod Chiang Ching-kuos 1988 wurden die chinesischen Kommunisten in offiziellen Reden regelmäßig als kommunistische Banditen (gongfei; 共匪) betitelt (Chang/Holt 2011). Trotzdem erfolgte 1987 ein erster Schritt, als die taiwanesischen Behörden das Kriegsrecht aufhoben. 1991 erfolgte ein zweiter zentraler Schritt, als Taiwan offiziell die Periode kommunistischer Rebellion für beendet erklärte. Direkt danach gelang es einen Formelkompromiss zu schmieden, der pragmatischere Beziehungen erlauben sollte: der später sogenannte „Konsens von 1992“. Grundsätzlich ist damit ge-

meint, dass sich die beiden Seiten der Taiwanstraße darin einig sind, dass es nur ein China gibt, sie darüber hinaus jedoch frei sind, zu interpretieren, was damit gemeint ist. Die VR China interpretiert diesen „Konsens“ folgendermaßen: Beide Seiten der Taiwanstraße halten nicht nur daran fest, dass es nur *ein* China gibt, zu dem beide Seiten gehören, sondern schließen damit auch die Annahme *zweier* chinesischer Staaten und eine Unabhängigkeit Taiwans aus. Beide Seiten sollen darüber hinaus auf eine friedliche Wiedervereinigung hinarbeiten.

Für die wechselnden Positionen der taiwanesischen Regierungen ist zentral, dass es weder ein gemeinsames Dokument noch eine gemeinsame Erklärung gibt, auf die sich beide Seiten beziehen können. Vielmehr handelt es sich nur um eine Reihe unilateraler Äußerungen der semi-staatlichen Institutionen, die von beiden Seiten eingerichtet worden waren, um trotz gegenseitiger Nicht-Anerkennung regelmäßige Gespräche und Verhandlungen zu ermöglichen.²⁵

Der von 1988 bis 2000 amtierende taiwanesischen Präsident Lee Teng-hui versuchte in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit über das für Beijing akzeptable Verständnis des Konsenses hinauszugehen. So hatte Lee schon seit Mitte der 1990er Jahre starke Signale gesetzt, die Beijing vermuten ließen, dass er langfristig auf ein unabhängiges Taiwan abzielen könnte, was im Vorfeld der taiwanesischen Präsidentenwahlen von 1996 mit militärisch untermauerten Drohungen quittiert wurde. 1999 sprach Lee erstmals davon, dass die Beziehungen zwischen den zwei Seiten der Taiwanstraße „als Beziehung zwischen Staaten definiert, mindestens aber als Beziehung besonderer Art zwischen Staaten“ bestimmt seien.²⁶

Lees Nachfolger im Präsidentenamt, Chen Shui-bian war ein führender Repräsentant der taiwanesischen Oppositionspartei DPP, die explizit für die Eigenstaatlichkeit Taiwans und dessen Unabhängigkeit eintrat (DPP 1999; siehe auch: Wang 2002) und insofern für Beijing eine diplomatische Herausforderung. Zwar verkündete er bei der Amtsübernahme seine Politik der „Five Noes“. Eines dieser Nein versprach auf Unabhängigkeit zu verzichten (Kan 2014: 70), doch weigerte er sich, den sogenannten 1992 Konsens explizit anzuerkennen. Er griff Lees Konzept der zwei Staaten wieder auf, als er Taiwan als ein souveränes demokratisches Land bestimmte (Kan 2014: 74). So ist es kaum verwunderlich, dass Chens Präsidentschaft (2000–2008) politisch eine Fortsetzung der letzten Jahre frostiger

25 Dabei handelt es sich auf taiwanesischer Seite um das Mainland Affairs Council (MAC) sowie die Straits Exchange Foundation (SEF). Diesen stehen auf VR-chinesischer Seite das Taiwan Affairs Office und die Association for Relations across the Taiwan Straits (ARATS) gegenüber. Zur Beurteilung der späteren Positionen der taiwanesischen Regierungen zentral ist der Wortlaut der taiwanesischen Seite. Diese erklärte 1992: „Both sides of the Taiwan Strait agree that there is only one China. However, the two sides of the Strait have different opinions as to the meaning of ‘one China.’ To Peking, ‘one China’ means the ‘People’s Republic of China (PRC),’ with Taiwan to become a ‘Special Administration Region’ after unification. Taipei, on the other hand, considers ‘one China’ to mean the Republic of China (ROC), founded in 1911 and with de jure sovereignty over all of China.“ (zitiert nach: Kan 2014: 49). Diese Formulierung wurde von den VR chinesischen Institutionen in der Folge anerkannt (zu den verschiedenen Äußerungen der beiden Seiten siehe Kan 2014: 49ff).

26 „Ein China, zwei Staaten“, Deutsche Welle, 24.10.2013, <http://bit.ly/2b2CT6L>.

Beziehungen zwischen den beiden Seiten der Taiwanstraße war. 2005 erließ die VR China sogar ein Anti-Sezessions-Gesetz, in dem klargestellt wird, dass die Volksrepublik zur Verhinderung einer Unabhängigkeit Taiwans notfalls auch gewaltsame Mittel einsetzen wird (Artikel 8). So blieb der Konsens bis 2008 eine Chimäre, deren formale Anerkennung die taiwanesischen Regierungen verweigerten, auch wenn sie die praktischen Implikationen (keine Unabhängigkeitserklärung) zur pragmatischen Grundlage ihrer Politik machten.

4.1.2 *Die taiwanesische Politik im Südchinesischen Meer bis zur Präsidentschaft Chen Shui-bians 2008*

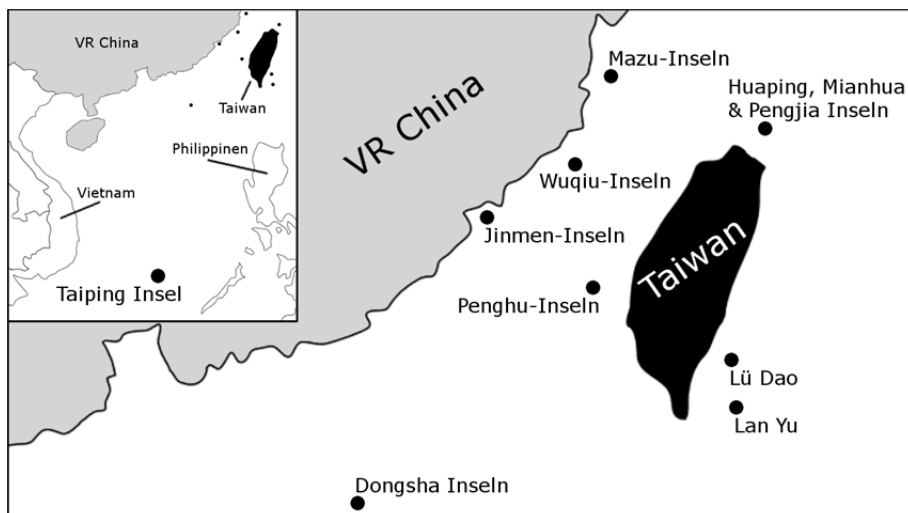
Trotz der Konfrontation der frühen Jahrzehnte und der späteren politischen und auch sicherheitspolitisch konflikthaft aufgeladenen bilateralen Beziehungen, zogen die VR China und Taiwan in Bezug auf das Südchinesische Meer bildlich gesprochen zwar nicht am gleichen Faden, sehr wohl aber an Fäden, die parallel zueinander verliefen.

Zum Verständnis dieser auf den ersten Blick doch überraschenden „Beinahe-Kooperation“ der verfeindeten Brüder im Südchinesischen Meer gilt es, auf die Zeit vor der Gründung der VR China zurückzugehen. Chinesische Ansprüche auf das Südchinesische Meer finden sich zumindest seit den 1930er Jahren, als eine erste offizielle Karte von China inklusive der umstrittenen Seegebiete erstellt wurde, die dann zur Grundlage der 1948 veröffentlichten Karte mit der *eleven-dash line* wurde. Diese gestrichelte Linie, mit der die Ansprüche der Republik China umrissen wurden, wurde wenig später unter Auslassung von zwei Strichen als *nine-dash line*, ein zentrales Fundament VR-chinesischer Ansprüche. Vor dem Hintergrund dieser Karte behaupten also beide chinesischen Regierungen umfassende historische Rechte im fast ganzen Südchinesischen Meer und beanspruchen die Souveränität über alle eingeschlossenen Inseln und Erhebungen.

Grafik 2: Die VR-chinesische nine-dash line



Grafik 3: Die von Taiwan kontrollierten Inseln



Quelle: <http://d-maps.com/m/asia/asieorientale/asieorientale06.pdf>; Bearbeitung: Patrick Jura, Peter Kreuzer.

Auch in Bezug auf die reale Kontrolle über Territorien basieren VR-chinesische Legitimationsstrategien auf Handlungen der Republik China. Deren Truppen hatten 1946 die größte der Spratly-Inseln, die Taiping-Insel, zunächst kurzzeitig und ab 1956 dauerhaft besetzt, während die VR China erst 1974 südvietnamesische Truppen von den Paracel-Inseln vertrieb und 1988 auf die Spratly-Inseln vorrückte.

Trotz der bis in die 1980er währenden politischen Konfrontation zwischen der Volksrepublik und der Republik China auf Taiwan, hat Taiwan von 1970 bis in die frühen 1990er Jahre, ganz im Sinn der „Ein-China-These“ im Südchinesischen Meer, zumindest informell mit der VR China kooperiert. So hat es vermutlich schon 1974 die Taiwanstraße für chinesische Truppenbewegungen im Rahmen der Auseinandersetzungen über die Paracel-Inseln mit Vietnam geöffnet. 1988 sollen chinesische Marineschiffe bei den Kämpfen um die Spratly-Inseln mit Vietnam an der Taiping-Insel vor Anker gegangen und Proviant aufgenommen haben. Der damalige taiwanische Verteidigungsminister Cheng Wei-yuan erklärte „if there was another war [in the Spratly chain] the Nationalist Army would assist the Liberation Army in a battle of resistance“ (zitiert nach Tkacik 2012: 257). Wenig später erklärte die taiwanische Nachrichtenagentur „one thing is for sure, though, that Chinese, whatever side of the Chinese civil conflict they may be on, are not going to give up national territory for anything“ (zitiert nach Tkacik 2014: FN xxxvii). 1994 fand eine gemeinsame Konferenz beider Seiten der Taiwanstraße statt, auf der ein taiwanischer Minister vorschlug, dass beide Seiten gemeinsam die Gewässer um die beanspruchten Inselgruppen im Südchinesischen Meer vermessen sollten. Umgekehrt hatte die VR China angeboten, die taiwanischen Truppen auf Taiping mit Frischwasser zu versorgen (Lin 1997: 333, 337).

Diese Ansätze einer informellen Kooperation verloren sich Mitte der 1990er Jahre im Kontext der sich verschlechternden bilateralen Beziehungen zwischen den zwei chinesischen Staaten. Paralleles Handeln ist jedoch bis heute aufweisbar. So protestieren die VR China und die Republik China bis heute durchgängig gegen alle Handlungen der anderen Konfliktparteien, die der Stärkung deren Souveränität oder maritimen Rechte dienen. Sie lassen aber Handlungen des jeweils anderen „China“ unkommentiert. Damit signalisieren sie zumindest implizit, dass sie diese als rechtmäßig und den chinesischen Ansprüchen dienend, anerkennen.

Noch unter Präsident Lee Teng-hui verlagerte Taiwan die Zuständigkeit für Taiping von den Streitkräften auf die Küstenwache. Die meisten Soldaten wurden abgezogen und durch Küstenwachpersonal ersetzt. Da die anderen Parteien nicht entsprechend reagierten, wurde diese neue Linie unter der Präsidentschaft von Chen Shui-bian, dessen DPP auf eine Unabhängigkeit Taiwans abzielt, wieder aufgegeben. Während Chen den Konsens von 1992 ablehnte, setzte er auf eine Stärkung Taiwans als maritime Nation. In der zweiten Amtszeit von Chen wurde die taiwanische Position im Südchinesischen Meer durch eine Reihe von Aktivitäten vor Ort untermauert. So besuchte Chen mehrfach die von Taiwan besetzten Pratas-Inseln im Norden des Südchinesischen Meeres und sein Innenminister besuchte in einem ersten Schritt taiwanischer Symbolpolitik 2003 die von Taiwan besetzte Taiping-Insel in den Spratlys. Im Jahr 2005 begannen dann die Bauarbeiten an einer gut ein Kilometer langen Landebahn auf Taiping, die Ende 2007 fertiggestellt

wurde und direkt mit der Landung des Präsidenten auf dem taiwanesischen Außenposten im Südchinesischen Meer ihren Betrieb aufnahm (Lin 2008; Song 2013). Die Reaktion der VR China war vorsichtig positiv. Sie enthielt sich aller öffentlichen Kommentare, doch fand noch 2007 ein erstes Treffen zwischen Experten des VR-chinesischen National Institute for South China Sea Studies und ihren Gegenübern am Institute of International Relations der National Chengchi University in der taiwanesischen Hauptstadt statt (Lin 2008).

4.2 Die bilateralen Beziehungen unter Ma Ying-jeou 2008–2016

4.2.1 *Harmonische Interpretation des Konsenses von 1992*

Das Klima der bilateralen Beziehungen änderte sich grundlegend mit der Wahl Ma Ying-jeous zum taiwanesischen Präsidenten. Die neue Regierung erkannte den Konsens von 1992 an, stellte jedoch durchaus im Einklang mit den damaligen Formulierungen klar, dass mit dem *einen* China die Republik China gemeint sei. Diese Feststellung erfolgte vor drei klaren Prämissen für die nähere Zukunft: keine Wiedervereinigung, keine Unabhängigkeit, kein Krieg.

Ziel der Ma-Regierung war es, die VR China durch bilaterale Verträge ökonomisch einzubinden und es davon zu überzeugen, dass Taiwan auf absehbare Zeit den Status quo nicht infrage stellen, und das heißt vor allem nicht nach Unabhängigkeit streben wird. Die VR China reagierte prompt. Der seit Jahren brachliegende institutionelle Dialog wurde wiederbelebt und in den folgenden Jahren wurden bis heute mehr als zwanzig bilaterale Abkommen geschlossen. In den acht Jahren von Mas Präsidentschaft einigten sich die beiden Seiten unter anderem auf Direktflüge und direkten Seetransport, auf Kooperation in der Kriminalitätsbekämpfung und beim Schutz geistigen Eigentums, auf den Schutz von Investitionen und auf die Verhinderung von Doppelbesteuerung.²⁷ Ma signalisierte durchgängig eine klare Prioritätensetzung in Bezug auf die nationale Sicherheit gegenüber dem Nachbarn: „the first was engagement with China, then expanding Taiwan’s international space, and, lastly, traditional defense programs“ (Turner 2016: 11).

Diese „kooperative“ Strategie Ma Ying-jeous hat sich für Taiwan durchaus ausgezahlt. Die unter Lee und Chen sporadisch wiederkehrenden Drohgesten der VR-China blieben in den letzten acht Jahren aus. Auch hat die VR China seit der Amtsübernahme durch Ma bis Anfang 2016 seine Versuche ausgesetzt, die wenigen Staaten, die Taiwan diplomatisch anerkennen, wie in früheren Jahrzehnten über großzügige finanzielle Zuwendungen von einem Wechsel zu überzeugen. Gegenüber mehreren Südpazifikstaaten, die ein entsprechendes Interesse bekundeten, erklärte die VR China ihr Desinteresse (Shen 2015). Nicht zuletzt signalisierten auch die USA in den letzten Jahren, dass sie eine Fortsetzung dieser Strategie wünschten und die härtere Position der DPP ablehnen. So konnte Ma auch die unter Chen mitunter rauen Beziehungen zur Schutzmacht glätten.

27 Für eine komplette Liste der Abkommen siehe Lin (2016).

Nicht zuletzt reflektierte Mas Pragmatismus das Mehrheitsvotum der Bevölkerung. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass nur noch eine kleine Minderheit für eine Wiedervereinigung eintritt, so bleibt der Prozentsatz derer, die eine Aufrechterhaltung des Status quo befürworten, seit zwei Jahrzehnten stabil. Hierfür sprechen sich durchgängig um die 80 Prozent der Bevölkerung aus. Befürworter einer schnellstmöglichen Unabhängigkeit sind demgegenüber extrem rar.²⁸

4.2.2 *Ma Ying-jeou's symbolträchtige Politik im Südchinesischen Meer*

Im Südchinesischen Meer setzte die neue Regierung unter Ma Ying-jeou die prononcierte Linie seines Vorgängers fort. Insbesondere in den letzten Jahren verstärkte sie die lokale Infrastruktur auf Taiping, etwa 2012, als sie leichte Waffen dorthin verlegen ließ. Die taiwanesischen Küstenwache patrouilliert selten aber regelmäßig. 2014 unternahm ein Marinekorps eine Landungsoperation, mit der die Rückeroberung der Insel (im Falle einer Besetzung) simuliert wurde. 2015 wurde ein neuer moderner Hafen gebaut, der auch kleinere Kriegsschiffe aufnehmen kann. Die Landebahn wurde verlängert, ein Leuchtturm in Betrieb genommen und eine Reihe weiterer Baumaßnahmen durchgeführt (Hsiao Hsiach/Wang 2012; Song 2013; Yuan 2016). Symbolisch besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass Taiwan zur Fertigstellung des Hafens eine Firma aus der VR China zum Transport der übergroßen Senkkästen beauftragte und hierzu dem VR-chinesischen Schiff eine Ausnahmegenehmigung zum Befahren der Sicherheitszone der Insel erteilte (Song 2015). Nach Beendigung der Bauarbeiten besuchte der taiwanesischen Innenminister die Insel. Auch wurden Besuche von taiwanesischen Studierenden, Lehrerinnen und Lehrern sowie von Parlamentsabgeordneten organisiert. Als Anfang 2016 der taiwanesischen Präsident Taiping besuchte, wurde dies zwar von den USA scharf kritisiert, von VR-chinesischer Seite jedoch durchgängig positiv bewertet. So erklärte ein Politiker der Volksrepublik: „[b]oth sides across the Straits have the responsibility to safeguard national sovereignty and territorial integrity, and safeguarding the overall interests of the Chinese nation.“²⁹ Die VR-chinesische Global Times kommentierte: „Ma's trip signals a positive act in safeguarding Chinese people's territorial sovereignty and maritime interests in the South China Sea.“³⁰ Entsprechend betonen chinesische Medien, dass beide Seiten in der Verteidigung der chinesischen Ansprüche zusammenarbeiten sollten: „If Taiwan can join hands with the mainland, China will have the upper hand in this regard. But Taiwan is not willing to do so because the US does not allow it to do so in the South China Sea disputes or the Diaoyu Island issue.“³¹

28 Für die Meinungsumfragen der letzten Jahrzehnte zu den Beziehungen zwischen den Seiten der Taiwanstraße siehe: Mainland Affairs Council, <http://bit.ly/2cb6VVP>.

29 „Ma Ying-jeou visits Taiping Island“, China Daily, 28.1.2016, <http://bit.ly/2aG4s3m>.

30 „Ma's island visit draws line for DPP“, Global Times, 29.1.2016, <http://bit.ly/2aOmE8N>.

31 „Ma's island visit draws line for DPP“, Global Times, 29.1.2016, <http://bit.ly/2aOmE8N>.

Auch rhetorisch unterscheiden sich die taiwanesischen Verlautbarungen zur eigenen Souveränität kaum von denen der VR China. Aus Anlass seines Besuchs auf der Taiping-Insel erklärte Präsident Ma:

„Whether from the perspective of history, geography, or international law, the Nansha (Spratly) Islands, Shisha (Paracel) Islands, Chungsha (Macclesfield Bank) Islands, and Tungsha (Pratas) Islands, as well as their surrounding waters, are an inherent part of ROC territory and waters, and the ROC enjoys all rights over these islands and their surrounding waters in accordance with international law. This is indisputable“. (Ma 2016)

Gleichlautende Aussagen finden sich in den regelmäßigen Äußerungen des Außenministeriums, unter anderem in einer offiziellen Stellungnahme vom Juli 2015, in der die taiwanesischen Position zum Südchinesischen Meer detailliert dargestellt wird (Ministry of Foreign Affairs 2015) sowie in einem offiziellen Positionspapier vom März 2016 (Republic of China 2016).

Obgleich die taiwanesischen Politik im Südchinesischen Meer unabhängig von der VR China ist, erscheinen beide doch zumindest miteinander kompatibel und auf das gleiche Ziel ausgerichtet: die unbedingte Aufrechterhaltung der (gemeinsamen) maximalen Ansprüche. In diesem Sinn ist auch die vorsichtige taiwanesischen Reaktion auf die Errichtung künstlicher Inseln im Südchinesischen Meer durch die VR China zu deuten. Der bis Mai 2016 amtierende Präsident Ma betonte in diesem Zusammenhang vor allem, dass das chinesische Handeln weder internationales Recht verletzt noch einen Präzedenzfall geschaffen habe. China folge nur anderen Akteuren und er sehe weder in Bezug auf die Freiheit des Überflugs noch der Schifffahrt im Südchinesischen Meer Probleme (Beckett/Hutzler 2015).

4.3 Die neue Regierung unter Präsidentin Tsai Ing-wen

4.3.1 *Tsai Ing-wen's ambivalente Position zum Konsens von 1992*

Wie bereits erwähnt, verweigert auch die aktuelle taiwanesischen Regierung, wie schon die Regierung Chen Shui-bian, die offene Anerkennung des Konsenses von 1992. Faktisch hat sich die neue Präsidentin Tsai Ing-wen jedoch gegenüber früheren Positionen weit in die Mitte der taiwanesischen Gesellschaft hinein bewegt und sie scheint auch, anders als früher, Signale aus Washington zur Mäßigung zu berücksichtigen.

Auf ihrer mit Spannung erwarteten Rede zur Amtsübernahme am 20. Mai 2016 versuchte sich Tsai in einem Spagat zwischen den radikaleren Stimmen in ihrer Partei und Teilen der taiwanesischen Öffentlichkeit und der im Vorfeld mit Verve vorgetragenen chinesischen Position, wonach der Konsens von 1992 nicht verhandelbar sei und alles andere deutliche Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen haben würde. Zwar erwähnte sie explizit die „various joint acknowledgements and understandings“ von 1992 als „historical fact.“ Sie bestimmte die zukünftigen Beziehungen jedoch als Fortsetzung der „over twenty years of interactions and negotiations“ und der darin akkumulierten Ergebnisse. Zentral ist, dass Tsai in Bezug auf das Jahr 1992 lediglich die Übereinkunft „of seeking common ground while setting aside differences“ erwähnt, ohne expliziten Rekurs

auf die für China zentrale Grundlage: die Anerkennung, dass es nur ein China gibt, zu dem auch Taiwan gehört (Tsai 2016).

Die Reaktion der VR China war erwartbar. Neben umfangreicher Kritik daran, dass die neue taiwanesishe Präsidentin die *Conditio sine qua non* guter Beziehungen nicht akzeptiert, wurde der seit vielen Jahren etablierte Kommunikationsmechanismus zwischen dem VR-chinesischen Taiwan Affairs Office und seinem taiwanesischen Gegenstück, dem Mainland Affairs Council, auf Eis gelegt. Die Schuld dafür wurde Taiwan gegeben:

„We have noticed that the current Taiwan authorities attempted to sideline and break off political, economic and cultural links between the two sides of the Strait through certain policies and actions [...]. Regardless of the political parties in Taiwan and their past opinions, once they uphold the 1992 Consensus and identify with its core value, the mainland will develop exchanges with them.“³²

4.3.2 Tsais Politik im Südchinesischen Meer

Auch die Regierung unter Tsai Ying-wen beharrt auf den territorialen und maritimen Ansprüchen Taiwans im Südchinesischen Meer und verweigert die Anerkennung des Urteils des Ständigen Schiedshofs (Ministry of Foreign Affairs 2016). Als Gründe für die Nichtanerkennung des Urteils nennt das taiwanesishe Außenministerium: Erstens die Benennung der Republik China als „Taiwan Authority of China“ im Urteil, was in Anbetracht des Status der Republik China als souveräner Staat erniedrigend sei. Zweitens die Ausweitung der Jurisdiktion des Gerichts auf Taiping, obgleich dieses nicht in der philippinischen Vorlage eingeschlossen gewesen sei. Diese Entscheidung gefährde den rechtlichen Status der Inseln unter der Souveränität der Republik China sowie die relevanten maritimen Rechte. Da, drittens die Republik China nicht zum Verfahren eingeladen worden sei und ihre Positionen keine Berücksichtigung gefunden hätten, könne das Urteil auch keine rechtliche Bindung für die Republik China nach sich ziehen.

Nur einen Tag nach dieser Erklärung des Außenministeriums schwor die Präsidentin, die Souveränität über Taiping zu verteidigen und entsandte eine Fregatte in die Region, der wenige Tage später ein Küstenwachtschiff folgte. Bemerkenswert ist allerdings, dass weder das Außenministerium noch die Präsidentin explizit die umstrittene *nine-dash line* oder die historischen Rechte erwähnen, die Taiwan behauptet. Die Präsidentin erklärte in ihrer Kritik am Urteil, dass dieses „has seriously harmed the rights and interests of our country with respect to the South China Sea islands“ (Tsai 2016). Auch die offizielle Erklärung des Präsidentenpalastes spricht lediglich davon, dass „the ROC is entitled to all rights over the South China Sea Islands and their relevant waters in accordance with international law and the law of the sea“ (Office of the President Republic of China 2016) und lässt im Unklaren welche „relevanten Gewässer“ gemeint sein könnten.

32 „Mainland stresses one-China principle in relations with Taiwan“, Xinhua, 17.7.2016, <http://bit.ly/2b0hGZV>.

Trotz dieser vorsichtigen Distanz zur VR China, die schon unter der Vorgängerregierung aufschien, agiert die neue taiwanesishe Regierung ganz im Sinn einer indirekten Unterstützung der Position Beijings. So erklärte der Regierungssprecher: „We call on all parties to settle the dispute through peaceful dialogue in the spirit of shelving differences and jointly developing resources.“³³ Damit wählte er eine Formulierung, die ausnehmend dicht an den offiziellen chinesischen Verlautbarungen liegt. Zeitgleich stachen taiwanesishe Fischer in See, um die taiwanesischen Ansprüche vor Ort zu unterstreichen.³⁴ Noch bedeutsamer war, dass im Juli 2016 eine überparteiliche Parlamentarierdelegation dem taiwanesischen Außenposten auf Taiping einen Besuch abstattete und dazu die Transportdienste der Streitkräfte nutzte. Die Teilnahme von vier Mitgliedern der Regierungspartei DPP neben Vertretern der Opposition und die Bereitschaft der Streitkräfte, ein Transportflugzeug zur Verfügung zu stellen, sandte ein deutliches Signal überparteilicher Einigkeit. Wang Ding-yu, ein DPP-Parlamentarier sagte es in einer Deutlichkeit, die entsprechenden VR-chinesischen Formulierungen kaum nachsteht: „Not only is sovereignty over Taiping Island indisputable, the fact that it is an island is unquestionable“.³⁵ Im August folgte ein Besuch des taiwanesischen Innenministers auf der umstrittenen Insel, der vor Ort erklärte: „The ROC maintains all rights over the South China Sea islands and their surrounding waters in accordance with international law and the U.N. Convention on the Law of the Sea [...]. While we will not assert excessive claims, we will also not give up any rights.“³⁶

4.4 Das Urteil als Chance für einen informellen Konsens von 2016?

Einige Meldungen chinesischer Medien im Gefolge des Urteils des Ständigen Schiedshofs sind bemerkenswert. So schienen in den ersten Tagen nicht nur eine große Zahl von Zensoren damit beschäftigt, radikale nationalistische Positionen aus den digitalen Medien zu entfernen (Bethany 2016). Auch die offiziellen Zeitungen *People's* und *China Daily* wandten sich explizit gegen Proteste oder einen Boykott amerikanischer und philippinischer Güter und Geschäfte in China. Für die staatliche Nachrichtenagentur *Xinhua* missbrauchen gar entsprechende Aktivitäten den Begriff des Patriotismus.³⁷ Gleichzeitig betonten VR-chinesische Regierungssprecher, dass „both the mainland and Taiwan should safeguard territorial sovereignty and maritime rights in the South China Sea. ... [T]he two

33 „Taiwan Urges Multilateral Talks to Settle S. China Sea Dispute“, ABS CBN News, 19.7.2016, <http://bit.ly/2aFK5SW>.

34 „Taiwan Fishermen set Sail for Disputed Island in South China Sea after Court Declares it as ‘Rocks’“, International Business Review, 20.7.2016, <http://bit.ly/2b2DsgQ>.

35 „Lawmakers fFy to Itu Aba, Stress its Island Status“, Taipei Times, 21.7.2016, <http://bit.ly/2aOlcU0>.

36 „Taiwanese Minister Visits Taiping to Assert Claim over Disputed South China Sea OutPost“, South China Morning Post, 16.8.2016, <http://bit.ly/2b9kHVO>.

37 „Protests against KFC, Apple iPhones Slammed as Irrational and Disruptive“, Peoples Daily, 20.7.2016, <http://bit.ly/2aG4Mzg>.

sides share responsibility for the overall and fundamental interests of the Chinese nation“ (Taiwan Affairs Office 2016).

Im Fall der Philippinen steht der Konflikt im Südchinesischen Meer als einziger Stolperstein gutnachbarschaftlichen Beziehungen im Weg. Ganz anders im taiwanesischen Fall, in dem die Statusfrage neben der Frage des Konsenses von 1992 den zentralen Bestimmungsfaktor bildet. Die Politik im Südchinesischen Meer ist demgegenüber nachgeordnet. Zwar erheben beide Länder theoretisch konfligierende Ansprüche, allerdings kann Beijing den Konflikt symbolisch aufheben, indem sie die widerstreitenden Ansprüche zu denen des einen China verschmilzt – was dann eine direkte Verbindung zwischen dem Konsens von 1992 und der taiwanesischen Position im Südchinesischen Meer herstellt. Diese Negation des Konflikts kann aber nur gelingen, solange Taiwan zumindest in den zentralen Punkten auf seiner bisherigen Position in der Auseinandersetzung um Territorien und maritime Rechte beharrt. Sie ist ebenfalls gefährdet, wenn sich Taiwan aus Sicht Beijings zu sehr entfernt vom Konsens von 1992. Im ersten Fall gäbe das „chinesische“ Taiwan chinesische Ansprüche auf. Im zweiten Fall würden diese Ansprüche durch die Abwendung Taiwans von der Idee des einen China und vom Ziel der Wiedervereinigung ihren Charakter als chinesische Ansprüche verlieren und zunehmend zu taiwanesischen Ansprüchen mutieren.

Wie bereits dargelegt, ist die Frage des Konsenses von 1992 aus Sicht der VR China prioritär, doch argumentiere ich, dass Taiwan gerade im Angesicht des Schiedsspruchs seine Interessen im Südchinesischen Meer dazu nutzen kann, eine kooperativere VR-chinesische Haltung in den bilateralen Beziehungen zu erreichen. Und dies selbst dann, wenn die neue Regierung weiterhin eine explizite Anerkennung des Konsenses vermeidet.

Der durch das Urteil des Schiedshofs gewachsene Druck auf China eröffnet der taiwanesischen Regierung eine Möglichkeit, die zwei getrennten Felder des umstrittenen Konsenses und der gemeinsamen Ansprüche durch strategisches Handeln zu verknüpfen und damit die Beziehungen zu China zu entspannen und sich gleichzeitig als internationalen politischen Akteur in der regionalen Problematik einzubringen. In den Worten von Wu Shang-su könnte die Verknüpfung der beiden Felder in einem „2016 Consensus“ resultieren (Wu 2016), der freilich, wie schon der von 1992 nicht explizit gemacht werden kann, im Sinn einer gemeinsamen Position.

Mit ihrer klaren Reaktion auf das Urteil des Schiedshofs hat die taiwanesische Regierung im Grunde dem Inhalt des Konsenses von 1992 zugestimmt, der an erster Stelle davon ausgeht, dass es nur ein China gibt und dass Taiwan dazu gehört. Nur unter dieser Prämisse ergibt das Beharren Taiwans auf den Territorien im Südchinesischen Meer Sinn. Bislang basiert die gesamte taiwanesische Argumentation in Bezug auf die Souveränitäts- und Rechtefrage im Südchinesischen Meer auf mehr als tausend Jahren historischer Kontinuität chinesischer Kontrolle über die Inselgruppen und Meeresgebiete und insbesondere auf dem Handeln der Republik China während der 1930er und 40er Jahre. Ein unabhängiges Taiwan, das sich nicht länger als rechtmäßige Regierung Chinas begreift, kann kaum noch plausibel machen, auf welcher Grundlage es weiterhin Ansprüche auf die Inseln im Südchinesischen Meer erhebt: „Embracing the Chinese legacy of the ROC regime,

in the form of Itu Aba [Taiping; P.K.], Taiwan has demonstrated a friendly attitude to China in a „family context“ (Wu 2016).

Taiwan ist dabei in seiner Ablehnung des Urteils gegenüber der VR China klar in einem normativen Vorteil, da das Urteil formal nur die beiden Konfliktparteien bindet. Taiwan kann sich also aus mehreren Gründen dem Urteil verweigern. Zum einen, weil es nicht am Verfahren beteiligt war, zum zweiten weil es nicht Mitglied des Seerechtsübereinkommens ist und daher wie die USA nicht durch dessen Regelungen, Streitbeilegungsmechanismen und deren Urteile gebunden werden kann. Gleichzeitig bewegen sich die taiwanesischen Ansprüche aufgrund des unklaren Rechtsstatus von Taiwan ebenfalls in einer rechtlichen Grauzone, was effiziente Symbolpolitik ermöglicht, ohne dass formal gegen internationales Recht verstoßen wird. Hinzu kommt, dass die scharfe taiwanesishe Rhetorik und die deutlichen Aktionen vor Ort (Entsendung eines Kriegsschiffs, Parlamentarierbesuche, etc.) international kaum Reaktionen hervorrufen und doch klare Signale senden, die im Wesentlichen den Standpunkt Chinas unterstützen.

Allerdings ist die Übereinstimmung der Standpunkte nicht absolut. Schon in den letzten Jahren hat sich eine Verschiebung der taiwanesischen Argumentation angekündigt, die im Gefolge des Urteils sichtbar wird. Taiwan hat die Legitimation der Ansprüche an die vom Seerechtsübereinkommen vorgegebenen Optionen partiell angepasst. Das führte zu einer Reduktion der Bedeutung der eigenen *eleven-dash* Line und hatte eine Relativierung der Meeresgebiete zur Folge, deren Kontrolle Taiwan beansprucht. Zwar bleibt die Sprache diffus, doch ist erkennbar, dass es Taiwan vor allem um zwei Punkte geht: *erstens* die Akzeptanz der Taiping-Insel als Insel im völkerrechtlichen Sinn, mitsamt des Anspruchs auf eine eigene AWZ, *zweitens* die Aufrechterhaltung der historisch begründeten Ansprüche auf die Souveränität über alle Inseln der verschiedenen Inselgruppen, auch wenn diesen (mit Ausnahme von Taiping) als „Felsen“ keine umfassenden exklusiven Wirtschaftszonen zukämen, sondern nur noch 12 Seemeilen breite Territorialgewässer.

Diese Fokusse sind deutlich besser mit den Interessen der USA und anderer Großmächte vereinbar, als die unklar formulierten und potenziell beinahe allumfassenden Interessen der VR China. In der Frage der Souveränität über die vielen „Felsen“ kann von einer Fortsetzung der Neutralitätspolitik der anderen Großmächte ausgegangen werden. In der für Taiwan wie für die VR China zentralen Frage des Status von Taiping, können die beiden Akteure jedoch auf einiges Wohlwollen der Großmächte zählen, selbst wenn dies kaum je offen signalisiert werden wird. Genau hier stimmen nämlich die chinesischen Interessen mit denen der führenden regionalen und globalen Mächte überein, da diese wie schon erwähnt, ebenfalls auf der Grundlage kleinster Erhebungen weiträumige AWZs für sich beanspruchen. Wenn Taiping völkerrechtlich als Fels zu bewerten ist, stehen auch eine Reihe japanischer, amerikanischer und französischer AWZs zur Disposition, woran diese Mächte kaum ein Interesse haben können. Daher dürfte sich der Widerstand dieser Mächte in engen Grenzen halten, wenn die beiden Chinas ihre Ansprüche in die Sprache des Seerechtsübereinkommens übertragen und trotzdem das Urteil in der konkreten Bestimmung des Status der Erhebungen nicht akzeptieren. So könnte ein zentrales Interesse der beiden Chinas trotz des Urteils gewahrt bleiben: eine durch die Souveränität über die Taiping-Insel generierbare ausschließliche Wirtschaftszone.

5. Wie umgehen mit China?

Die vorangegangenen Analysen der Politik vergangener Regierungen verdeutlichen vier zentrale Punkte:

1. Es ist möglich, mit der VR China einen Modus vivendi zu finden, durch den die bestehenden Konflikte entschärft werden können. In den Philippinen gelang dies unter Präsidentin Macapagal-Arroyo und in Taiwan unter Präsident Ma Ing-jeou.
2. Für die kleinen Länder ist mit solch einer kooperativen Herangehensweise kein Verlust verbunden. Weder gaben die Philippinen unter Macapagal-Arroyo Rechte im Südchinesischen Meer auf noch verschlechterte sich die internationale Position Taiwans unter Ma.
3. Die kooperativen Phasen der Beziehungen brachten sogar über die Reduktion der Bedrohungsperzeption hinaus beschränkte, aber nicht zu vernachlässigende Gewinne, die evtl. hätten ausgebaut werden können, wenn die Phasen länger andauert hätten.
4. Die USA waren in beiden Fällen nicht die treibende Kraft hin zu einer härteren Linie, sondern versuchten tendenziell eher die kleinen Konfliktparteien zur Mäßigung anzuhalten, bevor sie im Angesicht der eskalierenden chinesischen Aktionen bzw. Reaktionen zugunsten ihrer Verbündeten Partei ergriffen.

Bevor abschließend gefragt wird, was kleine, aber wichtige Konfliktakteure wie die Philippinen und Taiwan tun können, um eine Eskalation der Konflikte zu vermeiden und gleichzeitig eigene Interessen bestmöglich zu wahren, erscheint ein kurzer Blick auf die VR China notwendig.

5.1 Die Volksrepublik China: Vom Mangel an Empathie

Offensichtlich hängt der Erfolg jeder Strategie der kleinen Konfliktparteien von der Reaktion Chinas ab. Sollte China seine bisherige Verweigerungshaltung in bilateralen Gesprächen mit den Philippinen oder in den regelmäßigen Treffen mit den ASEAN-Staaten fortsetzen, sollte es auf den maximalistischen Forderungen und dem aktiven Vorgehen der eigenen Küstenwache und Fischereiflotte beharren, sind weder prozedurale noch substanzielle Kompromisse denkbar. Vielmehr werden die Dynamiken der letzten Jahre in die Zukunft fortgeschrieben; die Gräben werden sich weiter vertiefen.

China mag das Urteil ablehnen, doch gibt es kein Zurück mehr in die Zeit davor. Nicht nur wegen der breiten Öffentlichkeitswirkung des Urteils und der Möglichkeit für die USA oder andere Großmächte, dies zum eigenen Nutzen auszuschlachten. Sondern auch, weil die Regierungen der anderen Anspruchsteller in Zukunft vor der eigenen Öffentlichkeit jeden Kompromiss mit China vor der Folie dessen legitimieren müssen, was ihnen das Gericht zugesprochen hat. Insoweit sind Kompromisse, die substanzielle Zugeständnisse der anderen Seiten beinhalten, im Gefolge des Urteils drastisch erschwert.

Schließlich gilt es für China zu erkennen, dass kleine Staaten an seiner Peripherie, die ihm Widerstand entgegensetzen, nicht notwendigerweise als Erfüllungsgehilfen umfassender US-Interessen, sondern aufgrund eigener Interessen agieren. Die chinesische Ob-

session mit dem Großmächtekonflikt verstellt jede realistische Chance darauf, sich den Positionen der regionalen Akteure unvoreingenommen zu nähern. Genau das braucht es aber für sensible Lösungen zum Management und zur Beilegung dieses kaum noch überschaubaren Konfliktgeflechts.

Verkürzt gesagt, hat China ein recht typisches Großmächteproblem der Fehlwahrnehmung der Intentionen und Handlungen kleinerer Staaten, das auf mangelnder Aufmerksamkeit beruht. Während die kleinen Staaten Gefahr laufen, das Handeln der großen Macht überzuinterpretieren, richtet sich die Aufmerksamkeit der Großmacht vor allem auf Ihresgleichen. Diese Großmacht-Beziehungen wiederum liefern dann die Brille, durch die sie kleine Mächte zur Kenntnis nimmt (Womack 2003). Edward Luttwak (2012) spricht in diesem Zusammenhang von „great-state autism“ oder Grossmächteautismus, womit ein Entscheidungsfindungsprozess gemeint ist, der auf stark vereinfachenden, intern generierten, schematischen Repräsentationen und Kategorien basiert. Der Mangel an Aufmerksamkeit gegenüber der kleineren Macht und die Orientierung an selbstgenerierten Schemata resultiert in einem Mangel an Empathie in den Beziehungen zu kleineren Mächten, der wiederum zu unnötiger, weil sachlich nicht begründeter Konfrontation führen kann. Dabei meint Empathie die Fähigkeit, die Gefühle und Perspektive der jeweils anderen Seite zu verstehen, nachzuvollziehen und entsprechend in die eigene Kalkulation und Handlungsstrategie einzubauen. Empathie ist auch und gerade bei Gegnern notwendig, wenn diese ihre jeweiligen Gegenüber „realistisch“ verstehen wollen. Ohne realistische Empathie (Ralph K White) „one cannot accurately tell the story adversaries are telling themselves about you, about themselves, or about the situation they believe they face“ (Blight/Lang 2010: 39) oder wie Robert McNamara formulierte: „We must try to put ourselves inside their skin and look at us through their eyes, just to understand the thoughts that lie behind their decisions and their actions“ (zitiert nach Blight/Lang 2004: 349). Genau daran mangelt es der aufstrebenden Großmacht China bislang, gerade gegenüber den kleineren regionalen Anspruchstellern.

Mit dieser einschränkenden Bedingung im Hinterkopf lässt sich herausarbeiten, welche Strategien die beiden hier analysierten Länder verfolgen können, um ihre bilateralen Beziehungen zur VR China zu verbessern, die eigenen Interessen zu wahren und gleichzeitig zur Deeskalation im Konflikt um das Südchinesische Meer beizutragen.

5.2 Die Philippinen: Von der „Megafon-Diplomatie“ zu geheimen Verhandlungen

Die positiven Erfahrungen der Vergangenheit signalisieren, dass eine Isolation Chinas weder im Interesse Taiwans noch der Philippinen liegen kann. Vielmehr gilt es mit der gedemütigten Großmacht das Gespräch zu suchen und dafür auch das ein oder andere symbolische Zugeständnis zu machen. Grundlage der Gespräche sollten, wie der neue philippinische Präsident herausstellte, die eng gefassten nationalen Interessen der beiden Länder sein. Auch wenn China möglicherweise die Freiheit (militärischer) Schifffahrt bedroht, sollten sich die Philippinen nicht mehr, wie unter Macapagal-Arroyo, als Speerspitze im Kampf um die Herrschaft des Rechts darstellen. Auch zeigt das Urteil, dass

Recht bekommen und Interessen durchsetzen zwei fundamental unterschiedliche Dimensionen sind, die verschiedener Strategien bedürfen – insbesondere in hochgradig vermachteten, gleichzeitig konfliktbehafteten und eskalationsträchtigen Räumen wie dem Südchinesischen Meer.

Die Philippinen sollten das Urteil des Schiedshofs nicht zur Grundlage einer Internationalisierungsstrategie machen, sondern die „Megafon“ oder „Nebelhorn-Diplomatie“ der Vorgängerregierung einstellen, die auch als „government by indignation“ (Lord Jenkins)³⁸ bezeichnet wurde. Diese philippinische Diplomatie hat in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass alle Arenen des bi- aber auch multilateralen Diskurses verschüttet wurden. Ihre Wiederaufnahme führt zwar möglicherweise zu einer Solidarisierung der liberal-demokratischen Staaten, zieht gleichzeitig aber auch eine fortgesetzte Konfrontation mit und Isolation von China und damit unkalkulierbare militärische Risiken nach sich. Die Duterte-Regierung sollte daher ihren bisherigen Ansätzen weiter folgen und schnellstmöglich in bilaterale Gespräche mit China eintreten, ohne dass öffentlich über Vorbedingungen nachgedacht wird, die aus dem Urteil erwachsen. Mit dem Eingehen auf die bevorzugte chinesische Form der Konfliktbearbeitung würde die Duterte-Regierung China einen gesichtswahrenden Ausweg nach dem vollumfänglichen eigenen Sieg vor dem Ständigen Schiedshof ermöglichen.³⁹ Auch sollten die Philippinen ihre Strategie, ASEAN als zusätzlichen Lautsprecher der eigenen Positionen zu nutzen, überdenken. Der Versuch der Instrumentalisierung von ASEAN für eigene Interessen resultierte nur in entsprechenden chinesischen Gegenreaktionen, die letztlich ASEAN als Kollektiv handlungsunfähig gemacht haben. In nächster Zukunft muss es darum gehen, ASEAN wieder in die Lage zu versetzen, als neutrale Regionalorganisation auf alle Seiten mäßigend einzuwirken. Hierzu müssen die Länder, die in den letzten Jahren weder dem chinesischen noch dem philippinischen „Lager“ zugerechnet werden konnten, eine aktivere Rolle übernehmen. Hier ist an erster Stelle Singapur zu nennen, das noch bis Mitte 2018 die Position des Länderkoordinators mit China innehat (Ho 2016).

Es läge im chinesischen Interesse, die Chancen zu ergreifen, die der philippinische Präsidentenwechsel eröffnet hat, und schnellstmöglich Gespräche in Feldern anzustrengen, die kurzfristig Erfolge versprechen und so die potenziell konfrontativen Dynamiken des Schiedsspruchs aushebeln. Gespräche, die relativ schnelle Erfolge versprechen, sind prioritär, da anzunehmen ist, dass dem philippinischen Präsidenten nur ein begrenztes Zeitfenster zur Verfügung steht. Je länger sich Gespräche ohne ein Ergebnis hinziehen, umso größer wird die Gefahr einer wachsenden Opposition gegen den Politikwechsel und für eine Rückkehr zur konfrontativen Politik, der sich ein philippinischer Präsident kaum längerfristig entgegenstellen kann.

38 Zitiert nach „Lords Sitting. The Conduct of Foreign Relations“, 25.1.1989, Hansard 1803–2005, <http://bit.ly/2aTY5t3>.

39 In diesem Sinn schlägt beispielsweise Jeremy Cohen vor, dass beide Seiten „after the arbitration decision, can renew their negotiations and settle the issues by taking account of the decision without formally mentioning it“ (Cohen 2016).

Inhaltlich kann es kurzfristig sicherlich „nur“ um temporäre Arrangements zur Vertrauensbildung, zum Umgang mit Fischern der jeweils anderen Nation in umstrittenen Gewässern, zum Schutz von Fischbeständen oder einem Verfahren zur Regelung des Verhaltens beim Aufeinandertreffen der jeweiligen Marine- und Küstenwachkräfte gehen. Daneben, wenngleich formal getrennt, sollte über eine chinesische Unterstützung von philippinischen Infrastrukturprojekten verhandelt werden.

Idealerweise könnten die beiden Länder mittelfristig in Verhandlungen über Scarborough Shoal eintreten, da hier am leichtesten ein für beide Seiten sinnvoller und gesichtswahrender Kompromiss gefunden werden könnte, der noch dazu über reines Konfliktmanagement hinausginge und eine Option zur Lösung aufweisen könnte. Zum einen ist Scarborough Shoal nur zwischen den Philippinen und China umstritten, zum anderen wurde Scarborough Shoal vom Ständigen Schiedshof der Status eines Felsen zugeschrieben (PCA 2016). Damit bleibt die Souveränität über das in der philippinischen AWZ liegende Scarborough Shoal unbestimmt. Das würde eine für alle Seiten gesichtswahrende Lösung zu verhältnismäßig geringen Kosten ermöglichen. So könnten sich China und die Philippinen darauf einigen, dass China für Scarborough Shoal die Souveränität zukommt. Die Bedingung wäre dann, dass China erklärt, dass mit den von ihm immer genannten „relevanten“ bzw. „historischen“ Gewässern, über die es Rechte beansprucht, in dieser Region nur die Territorialgewässer von 12 Seemeilen gemeint sind. China bekäme das Territorium zugeschrieben, das es schon seit Jahrzehnten beansprucht. Im Gegenzug verzichtet es auf weiterreichende Ansprüche auf eine zugehörige ausschließliche Wirtschaftszone. Damit würden zum einen die vollumfängliche Gültigkeit der philippinischen AWZ und sämtliche dadurch generierten Rechte anerkannt, ohne dass China in seinem Verzicht auf eine AWZ explizit das Urteil anerkennen müsste.

Hinzu könnte ein gesichtswahrender Kompromiss in Bezug auf die chinesischen Fischereirechte in der Region kommen, der sich am chinesisch-vietnamesischen Vertrag über den Golf von Tonkin anlehnt. Mit diesem Vertrag haben die beiden Seiten die Seegebiete innerhalb des Golfs im Jahr 2000 erfolgreich delimitiert. Um chinesische Fischereirechte berücksichtigen zu können, haben sich beide Seiten auf ein begleitendes Fischereiabkommen geeinigt, das, zeitlich beschränkt, mehrere Fischereizonen etabliert: eine gemeinsame Fischereizone, die maximal für 15 Jahre gilt sowie eine Übergangszone, die für vier Jahre aufrechterhalten wird. Diese Zonen werden durch eine gemeinsame Fischereibehörde verwaltet.⁴⁰ Eine analoge Übereinkunft würde nicht nur der chinesischen Seite einen gesichtswahrenden Kompromiss gegenüber ihren Fischern ermöglichen. Sie würde auch gemeinsame Institutionen etablieren, Vertrauen schaffen und für die Philippinen Rechtssicherheit dahingegen herstellen, dass sich China nach der vereinbarten Zeit aus den Regionen zurückziehen und keine weiteren Ansprüche stellen würde.

40 Für die Texte der zwei Abkommen siehe Nguyen (2005: 35–44).

5.3 Taiwan: Zur Praxis eines möglichen 2016er Konsenses

Taiwan sollte trotz des Urteils seine Ansprüche auf das Südchinesische Meer nicht zurückziehen, sondern die derzeitige Linie fortsetzen: Zum einen auf der Souveränität über alle Inseln und Felsen beharren (aber möglicherweise bereit sein, für alle Inseln bis auf Taiping die völkerrechtliche Kategorie des Felsens zu akzeptieren) und zum anderen für Taiping weiterhin Inselstatus beanspruchen. Taiwan könnte nach dem Urteil des Schiedshofs legitimerweise auch auf seinen historischen Rechten beharren, die über das Seerechtsübereinkommen hinausgehen, weil es anders als die VR China nicht Mitglied des Übereinkommens ist. Ein zentrales Argument des Gerichts war, dass China mit dem Beitritt zur Konvention die durch die Konvention gegebenen vertraglichen Rechte (z.B. auf eine AWZ) erhielt, wofür es im Gegenzug alle möglicherweise bestehenden früheren Rechte aufgab, „[which] it may have held in the waters allocated by the Convention to the exclusive economic zones of other States“ (PCA 2016: 109).

Mit solch einer Positionierung würde das Urteil als solches und der Kriterienkatalog zur Differenzierung von Inseln und Felsen nicht per se infrage gestellt, sondern nur die spezifische Anwendung der Kriterien auf konkrete Erhebungen im Fall von Taiping. Auch würde Taiwan damit die VR-chinesischen Ansprüche im Grundsatz weiterhin stützen.

Eine vollumfängliche Reduktion der taiwanesischen Ansprüche; d.h. die Akzeptanz der rechtlichen Irrelevanz der *nine-dash line* und ein Verzicht auf jegliche, durch die Souveränität über Inseln generierte AWZs, wäre nicht im taiwanesischen Interesse. Eine entsprechende politische Umorientierung Taiwans würde von der VR China als Pendant zur Weigerung verstanden, den Konsens von 1992 anzuerkennen und damit als ein weiterer Beleg für die Vermutung, dass die neue Regierung auf eine umfassende „Taiwanisierung“ mit dem Ziel eines souveränen Taiwans zusteuert. Eine deutliche Verschlechterung der bilateralen Beziehungen und entsprechende Drohgebärden Beijings wären absehbar. Die Reaktionen hierauf ebenso: entsprechende US-amerikanische und japanische Symbolpolitik, wie möglicherweise Flugzeugträger in der Taiwanstraße, verstärkte Waffenlieferungen an Taiwan, etc. – sowie die im Gefolge erwartbaren chinesischen Gegenreaktionen und mithin die ersten Schritte einer Eskalationskette. Hier sind nicht nur die Entwicklungen der letzten Jahre im Südchinesischen Meer, sondern auch die sogenannte dritte Krise in der Taiwanstraße von 1996 in Erinnerung zu rufen.⁴¹

41 Ausgelöst wurde diese Krise durch einen Besuch des taiwanesischen Präsidenten Lee Teng-hui an seiner früheren Universität in den USA. China reagierte mit Militärmanövern und Raketentests. Die Raketen schlugen rund um Taiwan ein. Die USA reagierten mit einer Demonstration der Stärke, indem sie zwei Flugzeugträgerverbände in die Region entsandte und einen davon durch die Taiwanstraße fahren ließ. Ziel der chinesischen Drohung war zum einen, zu verdeutlichen, dass die USA eine rote Linie überschritten hatten, zum anderen aber der Wählerschaft in Taiwan zu signalisieren, dass sie bei der 1996 anstehenden Wahlen nicht Lee Teng-hui wählen sollte. Dieser Versuch der drohenden Einflussnahme scheiterte – Lee Teng-hui setzte sich gegen drei Mitbewerber mit 54 Prozent der Stimmen durch. Allerdings gelang es China mit seinem Handeln „to coerce Taiwan into abandoning its effort to redefine the ‘one China’ principle and Taiwan’s status in international politics“ (Ross 2000: 89).

Eine Eskalation würde auch die zwei bislang weitgehend getrennten Arenen zwischen China und seinen Nachbarn im Süd- und Ostchinesischen Meer verknüpfen: Zum einen, weil ein verstärktes Engagement Japans zu erwarten wäre, was von China zweifellos mit verschärftem Handeln im ohnehin angespannten Konflikt um die Diaoyu/Senkaku-Inseln beantwortet würde. Zum anderen wäre zu erwarten, dass ein Taiwan, das eigene Ansprüche im Südchinesischen Meer reduziert, im Ostchinesischen Meer genauso handeln und konsequenterweise die Diaoyu/Senkaku-Inseln als Felsen kategorisieren würde. Dies wäre nicht nur für die VR China, sondern auch für Japan problematisch. Bei einem solchen Schritt Taiwans geriete Japan in eine Zwickmühle – als Signatarstaat des Seerechts-übereinkommens kann es nicht ohne politische Kosten eine mit dem Urteil konfligierende Position aufrechterhalten, wenn die Statusfrage (Insel oder Fels) von einer anderen Konfliktpartei offen thematisiert wird. Passt Japan die eigenen Positionen an, verliert es bei den Diaoyu/Senkaku-Inseln weite Meeresbereiche an China oder Taiwan. Darüber hinaus steht Japan in anderen Meeresregionen, wo es gewaltige AWZ-Ansprüche auf der Basis von minimalistischen „Territorien“ beansprucht, (wie rund um Oki-no-Tori-shima und Minami-Tori-shima) vor dem gleichen Dilemma zwischen der Orientierung an und Befolgung von internationalem Recht und der Maximierung eigener ökonomischer und politisch-symbolischer Interessen.

So ist die Infragestellung des Urteils zum Inselstatus von Taiping durch Taiwan nicht nur im Interesse der VR China, sondern auch Japans und anderer Großmächte, die sich in ihrer kolonialen Vergangenheit weltweit kleine und kleinste Erhebungen in den Meeren angeeignet haben, für die sie derzeit durchgängig den Inselstatus beanspruchen. Deshalb ist von diesen Akteuren gegen eine entsprechende Argumentation Taiwans kaum Widerstand zu erwarten, selbst wenn Taiwan damit den Schiedsspruch in Teilen infrage stellt.

Die VR China wiederum sollte erkennen, dass die taiwanesishe Strategie der Fokussierung auf die Souveränität über alle „Felsen“ und den Erhalt des Inselstatus für die Taiping-Insel nach dem Urteil des Schiedsgerichts vermutlich die beste aller schlechten Alternativen zur Maximierung chinesischer Ansprüche darstellt und den eigenen Fokus entsprechend umstellen. Für die taiwanesishe Unterstützung in der Souveränitätsfrage sollte die VR China den angemessenen Preis zahlen, d.h. offizielle Gespräche und Kontakte zwischen den relevanten Institutionen beider Seiten wieder aufnehmen, auch wenn Tsai Ing-wen in der Frage des 1992er Konsenses weiter zu lavieren scheint. Seit dem Urteil ist eine Volksrepublik China, die eine Isolation vermeiden und zur bestmöglichen Wahrung ihrer Ansprüche im Südchinesischen Meer nicht auf militärische Macht setzen will, weit mehr als früher darauf angewiesen, dass Taiwan seine bisherigen Grundsatzpositionen aufrechterhält. Daher sollte Beijing das taiwanesishe Beharren auf den Souveränitätsrechten im Südchinesischen Meer in diesem Sinn als praktisches Handeln ganz im Sinn des Konsenses von 1992 interpretieren.

Literatur⁴²

- American Embassy Manila* 1976: U.S. Defense Commitment to the Philippines, Secret Cable; 1976MANILA11355, <http://bit.ly/2b7bEoH>.
- Aquino, Benigno* 2012: Benigno S. Aquino III, Third State of the Nation Address, 23.7.2012, <http://bit.ly/1IMAIJ>.
- Aquino Benigno* 2010: Speech of President Aquino at the Council on Foreign Relations, 24.9.2010, New York City, <http://bit.ly/1h2DUGf>.
- Beckett, Paul/Charles Hutzler* 2015: Q&A: President Ma Ying-jeou on China Ties, Policy and His Legacy, in: The Wall Street Journal, 10.5.2015, <http://on.wsj.com/2aFJYGL>.
- Bethany, Allen-Ebrahimian* 2016: After South China Sea Ruling, China Censors Online Calls for War, in: Foreign Affairs, 12.7.2016, <http://atfp.co/29D1z33>.
- Blight, James G./Lang, Janet M.* 2010: Using Critical oral History to Reassess the Collapse of U.S.-Soviet Détente in the Carter-Brezhnev Years, in: Journal of Cold War Studies, 12: 2, 29–74.
- Blight, James G./Lang, Janet M.* 2004: Lesson Number One „Empathized With Your Enemy“, in: Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology, 10: 4, 349–368.
- Chang, Hui-Ching/Holt, Richard* 2011: Naming China: Taiwan's National Day speeches as identity politics. In: Journal of Language and Politics, 10: 3, 396–415.
- Chiang, Ching-kuo* 1978, National Day congratulatory message, Online on: Taiwan Today, <http://bit.ly/2aTXhnY>.
- CNOOC/PNOC* 2004: An Agreement for Joint Marine Seismic Undertaking in Certain Areas in the South China Sea By and between China National Offshore Oil Corporation and Philippine National Oil Company, 1.9.2004, Beijing, <http://bit.ly/1hHpGLf>.
- Cohen, Jeremy A.* 2016: Is there a way for Beijing to save face after the South China Sea arbitration ruling?, in: South China Morning Post, 15.6.2016, <http://bit.ly/1UWQidw>.
- DPP (Democratic Progressive Party)* 1999: White Paper on China Policy for the 21st Century, <http://bit.ly/2aG34Ok>.
- Department of State (USA)* 1985: Letter and Statement Concerning Termination of Acceptance of ICJ Compulsory Jurisdiction, in: International Legal Materials, 24: 6, 1742–1745.
- Ho, Shawn* 2016: ASEAN-China Relations: Key Junctures for Singapore as Country Coordinator. Rajaratnam School of International Studies, RSIS Commentary Nr. 105, 9.5.2016, <http://bit.ly/2aFKUv1>.

42 Der Abruf aller im Folgenden aufgeführten Websites erfolgte zwischen dem 1. April und 29. August 2016.

- Hsiaoh, Russel/Wang, Jyh-Perng* 2012: Taiwan Rebalances in the Near Seas, Jamestown Foundation, China Brief, 12: 16, <http://bit.ly/2aETgkw>.
- Hsiaoh, Russel* 2011: Taiwan Pivots in the South China Sea. Jamestown Foundation, China Brief 11: 11, <http://bit.ly/2bqCwzJ>.
- Kan, Shirley* 2014: China/Taiwan: Evolution of the „One China“ Policy – Key Statements from Washington, Beijing and Taipei, Congressional Research Service RL30341, <http://bit.ly/2aG45pO>.
- Kerry, John* 2016: Press Availability in Vientiane, Laos, 26.7.2016, <http://bit.ly/2aI8OFO>.
- Lin, Cheng-yi* 2008: Taiwan's Spratly Initiative in the South China Sea. Jamestown Foundation, China Brief Bd. 8 Nr. 4, <http://bit.ly/2b7Otge>.
- Lin, Cheng-yi* 1997: Taiwan's South China Sea Policy, in: Asian Survey, 37: 4, 323–339.
- Lin, Gang* 2016: Beijing's New Strategies toward a Changing Taiwan, Journal of Contemporary China, 25: 99, 321–335.
- Liu, Kong-sheng* 1976: Eleventh Congress of the Kuomintang. Online: Taiwan Today, <http://bit.ly/2b7OnVP>.
- Luttwak, Edward N.* 2012: The Rise of China VS the Logic of Strategy. Cambridge Mass/London: Harvard University Press.
- Ma Ying-jeou* 2016: Remarks by President Ma on Taiping Island. Office of the President Republic of China (Taiwan), 28.1.2016, <http://bit.ly/2aLarEx>.
- Manila Domestic Service* 1978: Marcos Reveals Written Agreement with SRV on Spratlys. 15.3.1978, in: FBIS-APA-78-053: P1.
- Ministry of Foreign Affairs* 2016: ROC position on the South China Sea Arbitration, 12.7.2016, <http://bit.ly/29MXUAA>.
- Ministry of Foreign Affairs* 2015: Statement on the South China Sea, 7.7.2016, <http://bit.ly/2aFLfhi>.
- Murphy, Sean D.* 2009: The United States and the International Court of Justice: Coping with Antinomies, in: Cesare P.R. Romano (Hg.): The Sword and the Scales: The United States and International Courts and Tribunals. Cambridge, Cambridge University Press, 46–111.
- Muscolino, Micah S.* 2013: Past and Present Resource Disputes in the South China Sea: The Case of Reed Bank, in: Cross-Currents: East Asian History and Culture Review 8: September, 80–106, <http://bit.ly/2aYShyw>.
- National China News Agency* 1971: Philippines Commits Flagrant Violation of PRC Territory, 17.7.1971, in: Foreign Broadcast Information Service, FBIS-FRB-71-138: A14.
- Nguyen, Hong Thao* 2005: Maritime Delimitation and Fishery Cooperation in the Tonkin Gulf, in: Ocean Development and International Law 36: 1, 25–44.
- Office of the President Republic of China (Taiwan)*: ROC Government Position on the South China Sea Arbitration, 12.7.2016, <http://bit.ly/2aETEQ3>.

- PCA (*Permanent Court of Arbitration*) 2016: PCA Case No. 2013–19, In the Matter of the South China Sea Arbitration, Award, <http://bit.ly/29AUzDE>.
- President of the Philippines* 1978: Presidential Decree Nr. 1596, s. 1978, <http://bit.ly/1lvBvaQ>.
- Ramos Shahani, Lila 2016: Duterte and the Dilemmas of Sovereignty in the West Philippine Sea, 18.7.2016, <http://bit.ly/2aTWIuk>.
- Republic of China (Taiwan) 2016: Position Paper on ROC South China Sea Policy, 21.3.2016, <http://bit.ly/2aFJrEX>.
- Ross, Robert S. 2000: The 1995–96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force, in: *International Security* 25: 2, 87–123.
- Shen, Simon 2015: From Zero-Sum Game to Positive-Sum Game: Why Beijing Tolerates Pacific Island States' Recognition of Taipei, *Journal of Contemporary China*, 24: 95, 883–902.
- Song, Yann-huei 2015: Taiwan's Development Work on Taiping Island. Asia Maritime Transparency Initiative, 18.2.2015, <http://bit.ly/2aFLPiT>.
- Song, Yann-huei 2013: Recent Developments in the South China Sea. Taiwan's Policy, Response, Challenges and Opportunities, Conference Paper, Center for Strategic and International Studies, <http://bit.ly/2ayXkDh>.
- Storey, Ian 2011: China and the Philippines: Implications of the Reed Bank Incident, in: *China Brief*, 11: 8, 6–8.
- Taiwan Affairs Office 2016: Mainland, Taiwan must Defend South China Sea Sovereignty: Spokesperson, 12.7.2016, <http://bit.ly/2bdMqUP>.
- Tkacik, John J. Jr. 2014: Hegemony, Alliances and Power Transition in Asia: China's rise, America's „Pivot“ and Taiwan's Choice, in: *World United Formosans for Independence*, 30.9.2014, <http://bit.ly/2bdLJed>.
- Tkacik, John J. Jr. 2012: Taiwan's Removing the Taiwan Stone from Asia's Great „Go“ Game: Thoughts on Taiwan's Geographic and Demographic Role in Asia-Pacific Security, in: Peter C.Y. Chow (Hg.). *National Identity and Economic Interest: Taiwan's competing Options and Their Implications for Regional Stability*, New York, NY: Palgrave, 247–283.
- Tsai Ing-wen 2016: President Tsai addresses troops at Naval Fleet Command, 13.7.2016, Office of the President Republic of China (Taiwan), <http://bit.ly/2aG3vZ1>.
- Tsai Ing-wen 2016: Inaugural Address of ROC 14th-term President Tsai Ing-wen, Mainland Affairs Council, Republic of China (Taiwan), 20.5.2016, <http://bit.ly/2aTX2cI>.
- Turner, Jennifer M. 2016: DPP Plans to Enhance Taiwan Defense: Prospects and Cross Straits Implications, in: *China Brief*, 16: 1, 11–14, <http://bit.ly/2aOm0bg>.
- Wang, Vincent Wei-cheng 2002: The Chen Shui-bian Administrations Mainland Policy: Toward A Modus Vivendi or Continued Stalemate?, *American Asian Review*, 20: 3, 91–124.

- Womack, Brantly* 2003: Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970s, in: *The Journal of Strategic Studies*, 26: 2, 92–119.
- Wu Shang-su* 2016: South China Sea Ruling: A Boost for Cross-Straits Relations?, in: *The Diplomat*, 16.7.2016, <http://bit.ly/2aL8hFg>.
- Yuan, Li-chung* 2016. Keeping Balance: Taiwan's Answer to Tensions in the South China Sea. South China Sea Think Tank, Issue Briefings 13, <http://bit.ly/2b700xo>.
- Zou Keyuan* 1999: Scarborough Reef: A New Flashpoint in Sino-Philippine Relations?, *IBRU Boundary and Security Bulletin*, 7: 2, 71–81.